



El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales

**MÉXICO EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

Tesis que para obtener el título de

Licenciada en Relaciones Internacionales presenta:

LAURA ELISA AGUIRRE TÉLLEZ

Director:

Prof. Humberto Garza Elizondo

México, D.F.

Enero 2015

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a El Colegio de México y al Centro de Estudios Internacionales por brindarme una educación de excelencia y la oportunidad de conocer a profesores inspiradores y a compañeros sin igual.

A mis padres, por ser mi inspiración; por su apoyo constante y amor incondicional. A mis hermanos, Víctor, Misael y Abilene, por su amistad. A mi abuela y mis tías, por su cariño.

Al Profesor Humberto Garza, por su invaluable guía y consejos. Sin él esta tesis y mis proyectos profesionales no hubieran sido posibles. A Esperanza, por sus risas y diligencia.

A mis sinodales, el Profesor Bernardo Mabire y la Profesora Élodie Brun, por sus valiosas observaciones, por sus conocimientos y recomendaciones.

A mis jefes y amigos en la Secretaría de Relaciones Exteriores, Edith, Huitzi y Arturo, por lo mucho que aprendí.

A mis amigos, Ana Gabriela, José Luis, César Benshuni, Diana Carolina y Carlos Armando, por leer este texto y apoyarme en esta etapa.

A Enrique Villanueva, por la lectura de este trabajo y por sus atentas observaciones.

A Luis, por todo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO	7
1.1. ¿QUÉ ES LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO?	7
1.2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA ANALIZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	12
1.3. EL CONCEPTO DE DESARROLLO	16
1.3.1. Desarrollo sostenible	23
1.3.2. Desarrollo humano	24
1.3.3. Objetivos de Desarrollo del Milenio y agenda post-2015	27
1.4. Reflexiones parciales	28
2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	31
2.1. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO O EL SISTEMA “TRADICIONAL” DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	31
2.1.1. El surgimiento del sistema de ayuda al desarrollo en la posguerra	33
2.1.2. La euforia por la cooperación en la década de los años sesenta	40
2.1.3. Crisis de la década de los años setenta y el fin de la euforia	44
2.1.4. La cooperación internacional bajo el paradigma neoliberal	46
2.1.5. Un paradigma bajo cuestionamiento	52
2.2. FUNDAMENTOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR	54
2.3. REFLEXIONES PARCIALES	57

3.	EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA ACTUALIDAD	60
3.1.	OBJETIVOS	61
3.2.	DONANTES Y CANALES PARA LA COOPERACIÓN	65
3.3.	MODELOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	74
3.3.1.	Tendencias de cooperación de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (la tradición Norte-Sur)	77
3.3.2.	Tendencias de Cooperación Sur-Sur	81
3.3.3.	Cooperación triangular	82
3.4.	MARCO INSTITUCIONAL PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	83
3.4.1.	La arquitectura de la ayuda y las presiones para reformarla	83
3.4.2.	Cooperación Sur-Sur; mecanismos de organización y colaboración	87
3.5.	REFLEXIONES PARCIALES	89
4.	MÉXICO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	90
4.1.	REVISIÓN HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO	90
4.1.1.	El optimismo de la posguerra y la participación incipiente en la agenda internacional para el desarrollo	90
4.1.2.	El tercermundismo	93
4.1.3.	La Cooperación Internacional para el Desarrollo en México después de la Guerra Fría	97

4.2. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO	102
4.2.1. Reforma constitucional	105
4.2.2. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID)	107
4.3. MÉXICO COMO RECEPTOR DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	111
4.3.1. Receptor de ayuda de los donantes “tradicionales”	111
4.3.2. Receptor y socio en la Cooperación Sur-Sur	120
4.4. MÉXICO COMO OFERENTE DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	123
4.4.1. Relación con el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y la agenda de eficacia de la ayuda	124
4.4.2. Oferta mexicana de cooperación	128
4.5. REFLEXIONES PARCIALES	135
CONCLUSIONES	138
BIBLIOGRAFÍA	143
ANEXOS	152
Anexo 1. Lista de los países receptores de AOD (revisada por el CAD en 2011)	152
Anexo 2. Ayuda Oficial al Desarrollo como porcentaje del ingreso nacional	153
Anexo 3. Siglas	154

ÍNDICE DE GRÁFICOS

No.	Descripción	Página
1	AOD total de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (Millones de dólares de desembolsos netos a precios de 2012)	51
2	Distribución sectorial de la AOD (Millones de dólares de desembolsos netos a precios de 2012)	51
3	Objetivos de desarrollo. Clasificación en cuatro dimensiones	64
4	AOD total y como porcentaje del ingreso de países del CAD y Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Taiwán y Rusia en 2012	73
5	Distribución de la AOD otorgada por los países CAD por categorías de ingreso de los países beneficiarios (Estructura porcentual de desembolsos netos en dólares corrientes)	78
6	Distribución geográfica de la AOD de los países CAD (Estructura porcentual de desembolsos netos a precios de 2012)	79
7	Comportamiento de la AOD comprometida por los países del CAD para los sectores social, económico y ayuda humanitaria (Millones de dólares a precios de 2012)	80
8	AOD total bruta y neta en millones de dólares a precios de 2012	112
9	Composición AOD otorgada a México en el año 2011 a precios de 2012	114
10	AOD otorgada a México como porcentaje de su PNB	115
11	Ayuda oficial al desarrollo neta a México, bilateral y multilateral, a precios de 2012	118
12	AOD recibida, comparación con países latinoamericanos de renta similar	119
13	Definición de proyecto y acción de cooperación de SEGIB	120

ÍNDICE DE TABLAS

No.	Descripción	Página
1	Cronología de cambios en la estructura administrativa encargada de las acciones de CID en México	104
2	Principales donantes bilaterales de AOD a México 1960-2012 en millones de dólares a precios de 2012	116
3	AOD total neta recibida por país, periodo 1960-2012	119
4	Cooperación Sur-Sur recibida por México	122
5	Cooperación horizontal Sur-Sur América Latina, número de proyectos y acciones entre 2009 y 2012	130
6	Cooperación horizontal Sur-Sur por país, número de acciones 2007-2008	131
7	Cooperación horizontal Sur-Sur con Haití y Caribe no iberoamericano	131
8	Proyectos de cooperación triangular con México como socio cooperante	132

INTRODUCCIÓN

En el mundo, millones de personas viven en la pobreza extrema y miles mueren cada día a causa de las carencias más básicas. En cambio, muchas otras personas gozan de una calidad de vida sin precedente en la historia de la humanidad. Ante este contraste, se puede pensar que las personas con mejores condiciones deben ayudar a los más necesitados. Esto mismo se puede extrapolar a los Estados ricos y pobres. Que los países con una mejor situación económica tienen la obligación moral o política de ayudar a las poblaciones más pobres y de contribuir a su desarrollo para que también sus habitantes gocen de los avances del conocimiento, la tecnología, las ciencias de la salud, etc.

La aspiración al desarrollo, el legítimo anhelo de la mejora de las condiciones de vida de una sociedad, es una idea muy poderosa, capaz de movilizar recursos públicos y privados. Contribuir a resolver los problemas asociados con la pobreza en todo el mundo es nada menos que el objetivo encomendado al tipo de cooperación internacional que estudio en esta tesis. Que un Estado tenga responsabilidad con una población que no habita su propio territorio es una idea novedosa en la historia de la humanidad, incluso aún hoy en día no goza de conceso absoluto.

En este contexto se inserta la participación de México ya sea en calidad de receptor, o de oferente, de acciones y proyectos internacionales para promover el desarrollo. En 2011, se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Ésta fue la medida más visible de la legislación¹, aprobada ese mismo

¹ Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

año, con el objeto de dotar al Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la gestión integral de las acciones y programas de cooperación internacional, en las que el país participa como oferente o receptor.

Estas iniciativas despertaron gran interés por parte de muchos actores nacionales e internacionales: agencias de cooperación bilateral, gobiernos de países con estrechos vínculos con México, otras dependencias federales, la academia y diversas organizaciones de la sociedad civil, por mencionar algunos. Mucho se habló entonces de la posibilidad de que este ordenamiento pudiera permitir a México sacar más provecho de la ayuda internacional pero, sobre todo, de la posibilidad de que el país adquiriera mayor responsabilidad como cooperante.

Personalmente observé este proceso muy de cerca, pues en 2010 comencé a trabajar en la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica en la SRE. Ahí pude conocer de primera mano un mecanismo para la gestión integral de programas y proyectos regionales, donde yo me encargaba de aquellos de corte *social*, en temas como medio ambiente, salud, vivienda y gestión del riesgo de desastres ocasionados por fenómenos naturales. La experiencia resultó sumamente interesante para mí, pues México, con su tamaño y su experiencia técnica, ejercía un liderazgo claro pero no irrestricto en la mayoría de los temas. Aprendí que la cooperación es un instrumento de política exterior de parte del oferente, aunque no siempre es eficaz.

En el Proyecto Mesoamérica se ejecutan acciones de cooperación internacional pero es también un foro político, que a su vez se inserta en un mecanismo más grande: la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. En su calidad de área “política”, la Dirección General era parte de la Subsecretaría para América Latina y el Caribe. En 2011, cuando se decretó la Ley de Cooperación Internacional para el

Desarrollo, observamos con interés el proceso de reingeniería institucional, pues había múltiples razones para hacerlo. Primero, la AMEXCID despertaba curiosidad y expectativas en los países mesoamericanos, en nuestros socios cooperantes bilaterales y multilaterales, así como en las áreas técnicas y de asuntos internacionales de las dependencias federales con las que trabajamos. Segundo, nos interesaba establecer una relación funcional en el sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo que estaba mutando en ese momento. Finalmente, unos meses después, se tomó la decisión de que la Dirección General del Proyecto Mesoamérica pasara a formar parte de la Agencia. Así inició un periodo de mayor involucramiento en el proceso de ajuste institucional que aún no termina en 2014, momento en que escribí esta tesis.

La cooperación internacional para el desarrollo es, entonces, un tema relevante y vigente en México, que es de especial interés para mí. En esta tesis, busco responder a las siguientes preguntas. ¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo? ¿Cómo se conforma el sistema de acciones y relaciones que tiene por objetivo la promoción de desarrollo? ¿Cuál es la agenda y cómo se llegó a ella? Sobre todo, ¿cuál el papel que nuestro país ha tenido en materia de cooperación internacional para el desarrollo?

Yo sostengo que si bien es cierto que el imperativo ético explica una parte del porqué se realiza cooperación internacional para el desarrollo, ésta no deja de ser una herramienta de política exterior, es voluntaria y discrecional. Esto es fundamental para entender las relaciones y acciones de los distintos países que participan en el sistema de cooperación internacional y, en particular, para entender el papel de México en ese sistema. Los grandes donantes tradicionales, y con esto me refiero a los países occidentales ricos, han tenido la mayor influencia en este sistema, han marcado la pauta

en la definición de la agenda, metas y condiciones para este tipo de cooperación. México, por su parte, ha sido un actor marginal en ese sistema, tanto como receptor, como oferente, aunque esto está cambiando y la creación de la AMEXCID es una muestra de ello.

El sistema cuyos orígenes se encuentran en el proceso de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial, y en las políticas de ayuda externa de los donantes, cambiándose está modificando. Algunos temas de la agenda actual son la apropiación de las estrategias de desarrollo en los países receptores (o socios, según el lenguaje moderno), la gestión basada en resultados (eficacia del desarrollo y no de la ayuda), metas de desarrollo consensuadas (en torno a la agenda post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible), entre otros. Adicionalmente, la cooperación sur-sur y triangular, así como los llamados *donantes emergentes* han cobrado visibilidad y relevancia. El lenguaje utilizado también parece mostrar estos cambios; se pasó de la ayuda y la asistencia a la cooperación y las asociaciones, de los donantes y beneficiarios a los cooperantes y socios.

No obstante, creo que estos cambios han de evaluarse con cuidado, pues las tendencias en la cooperación internacional para el desarrollo oscurecen más que nunca las relaciones de poder. Por eso, considero que para entender el papel de México en este sistema es fundamental entender que el sistema no es una construcción neutra, sino producto histórico en el que las políticas de las potencias ejercieron la mayor influencia. Gilbert Rist nos invita a tener en mente que “aunque algunos países se autodenominen *desarrollados*, no han dejado de interesarse por su propio desarrollo”². Los países ofrecen cooperación primero porque está en el interés propio.

² Rist, Gilbert, *El desarrollo: una historia de una creencia occidental*, trad. Adolfo Fernández Marugán, Madrid, Catarata, 2002, p. 6.

Para entender a México en la cooperación internacional al desarrollo, en el primer capítulo revisaré los conceptos de *cooperación internacional para el desarrollo* y de *desarrollo*, así como el marco teórico de relaciones internacionales aplicable para estudiar el tema.

En el segundo capítulo hago una revisión histórica de la construcción del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Examino como el sistema tradicional de ayuda externa se origina en el periodo de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, estudio la evolución paralela de la cooperación sur-sur y triangular. Encuentro que el fin de la Guerra Fría es el parteaguas para el cambio en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

En el tercer capítulo analizo la configuración actual del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, en otras palabras, las tendencias que se han construido después de la Guerra Fría. Comienzo con la revisión de las metas y temas en la agenda, después estudio los oferentes más importantes, para luego identificar tres modelos y las características de éstos. Finalmente, examino cuáles son las reglas del juego o el marco institucional.

En el cuarto capítulo trato el caso mexicano. Primero estudio la escasa participación de México en la construcción del sistema de la posguerra y las raíces de la cooperación que México ofrece. Analizo lo que considero son los dos sucesos clave para que la cooperación internacional para el desarrollo ganara importancia en nuestro país: la reforma constitucional de 1988 y la aprobación de una Ley en la materia. En los últimos dos apartados analizo las características y tendencias de México como receptor y oferente de cooperación.

Finalmente, en el último apartado presento una recapitulación de las observaciones y reflexiones más relevantes.

En la tesis no pretendo especular si los cambios en el sistema internacional o al interior del país habrán de tomar uno u otro rumbo, simplemente busco explicar la evolución para entender la conformación actual del sistema, y por lo tanto las inercias del mismo; así como contextualizar la participación de México como un actor más activo en ese sistema.

Capítulo 1

MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

1.1 ¿QUÉ ES LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO?

Para Juan Pablo Prado Lallande³, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) “puede ser entendida como las relaciones entre dos o más actores internacionales, sean públicos o privados, centralizados o descentralizados, caracterizadas por acciones complementarias a las capacidades nacionales que conlleven a la transferencia desde una o varias partes a otra u otras, mediante acciones por debajo del precio comercial, de recursos económicos, conocimientos técnicos, científicos, bienes, tecnología, etc. en determinados rubros de interés público que contribuyan a mejorar el nivel de vida en determinada población, en donde el involucramiento activo de las partes inmiscuidas en el proceso constituya el eje fundamental de las acciones emprendidas”⁴.

La de Prado Lallande es la definición que yo adopto en esta tesis, pero cabe tener en cuenta que la definición no es única y ni definitiva. De manera general es válido decir que la CID se refiere a “la movilización de aquellas acciones y/o recursos financieros, técnicos y humanos que tienen como propósito contribuir a la promoción de todo aquello que se entiende como desarrollo”⁵, pero qué se entiende por desarrollo. Existen múltiples actores que hacen cooperación internacional y cada uno tiene sus propios motivos, intereses, metas y estrategias, su concepción propia de desarrollo. En

³ Especialista mexicano en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁴ Prado Lallande, Juan Pablo, "La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), p.53.

⁵ Rodríguez Vázquez, Horacio, "La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva Latinoamericana", en Aaron Pollack, *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, Instituto Mora, México, 2010, p. 9.

este sentido la definición no es única. No es definitiva, puesto que está en constante evolución, porque la noción misma de desarrollo evoluciona y porque los cambios en el sistema económico y el orden político mundiales influyen en el paradigma de la CID.

En este capítulo primero hablaré en forma breve de varios conceptos relacionados, como la ayuda oficial y la ayuda humanitaria, el objetivo es dejar claro que estos último no son equiparables a, sino parte de la CID. Después, se analizan perspectivas teóricas de relaciones internacionales para estudiar la cooperación. Finalmente, explico con más detalle el concepto de desarrollo.

El concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo es amplio, incluye a las ya mencionadas nociones tradicionales de ayuda externa y ayuda humanitaria. Al mismo tiempo, éste permite incluir elementos que tradicionalmente se han considerado como secundarios: la cooperación Sur-Sur, cooperación entre países de renta media y cooperación de actores no gubernamentales. Sin embargo, esta flexibilidad en la definición no debe oscurecer el hecho que la ayuda externa de los donantes tradicionales⁶, aquellos que otorgan Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ha sido históricamente el elemento más sobresaliente de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, tanto por sus dimensiones económicas como sus connotaciones políticas.

En virtud de la importancia política y los volúmenes señalados, es común que se hable simplemente de ayuda, en referencia a la AOD, y en lugar de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Sin embargo, la diferencia radica en que la AOD se refiere exclusivamente a los recursos que, bajo ciertos requisitos, otorgan los países que conforman el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la

⁶ Me refiero a Estados Unidos y algunos países europeos que desarrollaron una política de ayuda externa después de la Segunda Guerra Mundial.

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁷. Ese Comité reúne a los gobiernos donantes más sobresalientes, los cuales cumplen con sus lineamientos y entregan un reporte anual con la descripción y resultados de los recursos que otorgan, de ahí que éste ofrezca las estadísticas sobre el tema. El CAD ha servido como un foro para intercambiar información y, en principio, para facilitar la coordinación entre los países donantes. Su membresía ha crecido hasta contar en la actualidad con 29 miembros⁸.

En el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo, se creó el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo. Actualmente, el Comité la define como:

las donaciones o créditos destinadas a los países y territorios que están en la lista de receptores de AOD del CAD (países en vías de desarrollo)⁹ y a las agencias multilaterales, que a) se otorguen al sector público, b) tienen la promoción de desarrollo económico y el bienestar como el principal objetivo, c) fueron hechos en términos financieros concesionales (en caso de un préstamo, tener elemento concesional de al menos 25%). Al respecto, cabe hacer dos aclaraciones: por una parte, además de los recursos monetarios, la cooperación técnica y científica también se considera ayuda. Por otro lado, se excluyen las donaciones, préstamos y créditos con propósitos militares. Por lo general, las transferencias a particulares (como por ejemplo pensiones, reparaciones o pagos de seguros) no se consideran parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo.¹⁰

⁷ Actualmente la OCDE es un foro que reúne 34 países y es considerado un “club de países ricos”. Los países que pertenecen a la organización pero no al CAD son Chile, Hungría, Israel, México y Turquía.

⁸ Miembros del CAD en 2014: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, República Checa, y la Unión Europea (en el último caso, se refiere a instituciones de la UE, por ejemplo *EuropeAid*).

⁹ La última versión de la lista de receptores de AOD se encuentra en el Anexo 1, ésta es la versión revisada por el CAD en 2011, la próxima revisión se llevará a cabo en la segunda mitad del 2014. El CAD la utilizó para los reportes 2012 y 2013 (en esta tesis cuando utilizo datos de estos organismos se refieren a la serie de 2012). Según la OCDE, el listado se elabora para facilitar la recopilación de información estadística y no pretende ser una guía para el trato de los países enlistados. Las categorías de ingresos bajos y medios se basan en la clasificación del Banco Mundial elaborada con el PNB per cápita. Se presenta por separado la categoría de Países Menos Desarrollados como la define la ONU. El CAD actualiza la lista cada tres años; aquellos países que rebasan el límite superior de ingreso por tres años consecutivos son removidos de ella. **Fuente:** Sitio web de la OCDE <http://www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistofaidrecipientcountries.htm>, consultado en julio de 2014.

¹⁰ Glosario en línea de la OCDE-CAD <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Grant>, consultado en julio de 2014.

Aunque el concepto de lo que constituye ayuda según el CAD resulta controversial para muchos observadores, las cifras sobre Ayuda Oficial al Desarrollo son una referencia común porque ofrecen continuidad¹¹, y un punto de comparación útil entre países donantes.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo abarca distintas formas de cooperación y ayuda, incluida la AOD; es decir, la ayuda oficial es un elemento de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cual se compone también de otras formas de colaboración. Con fines ilustrativos, menciono algunas tipologías comunes de cooperación. Según los actores involucrados, se habla de cooperación bilateral, multilateral, trilateral o triangular, regional, sur-sur y horizontal; según su ámbito de acción, hay cooperación técnica y científica, educativa y cultural, y económica y financiera; por el carácter de los recursos, la cooperación es reembolsable o no reembolsable; finalmente se distingue de la ayuda humanitaria o de urgencia.¹²

Respecto a la última tipología, considero necesario explicar un poco más, pues es un tipo de ayuda que, a largo plazo, según miembros de la comunidad, no contribuye al desarrollo. La ayuda humanitaria y de urgencia constituye una respuesta ante las emergencias, por ejemplo derivadas de desastres naturales, epidemias, plagas o conflictos armados. El objetivo de esta modalidad es brindar alivio inmediato y atender las necesidades más urgentes: provisión de agua, alimentos, atención médica a heridos y enfermos, albergue y saneamiento básico; incluso es posible favorecer la seguridad y apoyo para la reunificación familiar. Si bien se considera parte de la CID, también se argumenta que en su carácter de emergencia no contribuye al desarrollo de largo plazo del país beneficiario.

¹¹ Existen cifras para los años de 1960 al presente.

¹² Ayala Martínez, Citlali y Jorge A. Pérez Pineda (coords.), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo y sus instrumentos de gestión*, México, Instituto Mora-AECID-CIDEAL-Universidade da Coruña, 2012, pp. 14-17.

Como mencioné anteriormente, la Cooperación Internacional para el Desarrollo también contempla la participación cada vez más notoria de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y empresas privadas, y no sólo de los Estados. De acuerdo con Martínez y Sanahuja:

Algunas ONGs internacionales han llegado a gestionar más recursos que donantes oficiales de tamaño medio. *World Vision International*, la ONG de mayor tamaño¹³, contaba en 2005 con un presupuesto de más de 2 000 millones de dólares, cantidad mayor que la Ayuda Oficial para el Desarrollo de Italia o Australia. La Fundación Gates administra proyectos por montos superiores a la AOD de Irlanda o Austria; finalmente, el presupuesto de Oxfam Internacional en ese año era mayor que la AOD de Portugal, que a su vez sólo era ligeramente superior al presupuesto de la fundación Soros.¹⁴

Si bien la Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene cada vez más una mayor presencia de ONGs y del sector privado, en el presente trabajo no analizo este tipo de cooperación, sino aquella que realizan los Estados o las instituciones integradas por Estados, como organismos internacionales e instituciones financieras internacionales. Del mismo modo, a pesar del papel creciente de las unidades subnacionales en las relaciones internacionales (incluyendo la CID), no se estudia la cooperación descentralizada como parte de mi argumento.¹⁵

¹³ De acuerdo a su presupuesto.

¹⁴ Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja, *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, Madrid, Fundación Carolina CaALCI, 2009, p.3.

¹⁵ Sobre el la cooperación de las entidades descentralizadas se puede consultar a Martínez y Sanahuja (coords.), *op. cit., passim*. Por otro lado, Jorge Schiavon ha estudiado las relaciones exteriores de los estados en México, aunque no trata en particular el tema de la CID, sí ofrece un buen panorama sobre la política exterior en el ámbito subnacional. Véase Jorge Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, SRE e Instituto Matías Romero, 2006.

1.2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA ANALIZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como señalé en las páginas anteriores, el objetivo de la CID es la promoción de todo aquello que se entiende como desarrollo. Pero, ¿por qué cooperar para este fin? ¿Qué motiva a un Estado para adoptar estrategias de cooperación con la meta de beneficiar a poblaciones fuera de su propio territorio? La CID se lleva a cabo bajo la idea de que se puede contribuir a la reducción o eliminación de la pobreza. Además, como se verá en el segundo capítulo, ésta se ha consolidado como un instrumento útil de política exterior que responde a múltiples intereses. A fin de profundizar en las herramientas teórico-metodológicas necesarias para analizar el tema, en esta sección haré una revisión de algunas aproximaciones conceptuales al tema de la cooperación en las relaciones internacionales.

En la tradición realista de Relaciones Internacionales, el actor preeminente es el Estado y su meta es la supervivencia, de ahí que la seguridad sea la consideración primordial. Los Estados actúan en un sistema internacional cuya característica principal es la anarquía. Desde esta perspectiva, la cooperación es muy difícil, pues existe sólo cuando el Estado tiene interés, el cual se define en función del poder. Además, de acuerdo con los postulados realistas, los Estados prefieren las ganancias relativas sobre las absolutas. Un escenario en el cual todos los Estados ganan no es deseable, de acuerdo con esta tradición. En el extremo realista la cooperación sería más bien una anomalía.

En contraste, para la tradición liberal de Relaciones Internacionales, el elemento fundamental es la sociedad internacional donde la cooperación es posible y natural. Las relaciones entre Estados se caracterizan por la interdependencia; es decir, los Estados son incapaces de alcanzar resultados óptimos por medio de las acciones unilaterales. Se

argumenta que, cuando los niveles de interacción entre Estados y sociedades son elevados, hay incentivos más claros para la cooperación entre los mismos.

Para los académicos de la corriente neoinstitucionalista –que se inserta de forma general en la tradición liberal– la cooperación no es automática, pero sí es factible. La clave son las instituciones, entendidas como el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones entre Estados; desde esta perspectiva, la búsqueda del poder no constituye el interés principal de los mismos. Las instituciones ejercen un efecto significativo en la definición de sus intereses y, por ende, en su comportamiento. Es por ello que resulta importante estudiar los arreglos institucionales que fomentan la cooperación.¹⁶ En esta tendencia se destaca el trabajo de Robert O. Keohane y Joseph Nye sobre el concepto de interdependencia compleja.

En respuesta a esta última perspectiva, los realistas apuntan que las instituciones pueden mitigar la anarquía, pero no la eliminan. Sigue siendo posible el incumplimiento de los acuerdos, la desconfianza y el conflicto mismo, especialmente cuando se trata de Estados con capacidades y atributos de poder muy desiguales. Según Stephen Krasner, “[e]l poder y la vulnerabilidad son los determinantes básicos y fundamentales de la conducta de los [E]stados. Si las capacidades de poder subyacente son muy asimétricas, la cooperación en forma de acuerdos explícitos o desarrollo de instituciones formales será muy difícil de lograr. En su significado más profundo, la cooperación implica la equidad general en las capacidades básicas...”¹⁷

¹⁶ Jiménez González, Claudia G., “Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2 (2003), pp.132-135.

¹⁷ Krasner, Stephen D., “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y los Estados Unidos”, trad. Francisco Gil Villegas, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, COLMEX, 1990, p. 61.

Encuentro que algunos elementos del realismo son útiles para analizar críticamente la CID, pues ésta es por naturaleza, profundamente asimétrica¹⁸. Un análisis realista puede ayudar a comprender los intereses nacionales que acompañan a la retórica, muchas veces universalista, que caracteriza la CID de las grandes potencias. El realismo puede exponer por qué un país donante puede involucrarse en algunos países y en otros no, a pesar de que éstos presenten situaciones económicas muy similares.

En la obra *Cooperation under Anarchy*, Axelrod y Keohane se basan en los supuestos de la teoría de juegos con el objetivo de conducir un análisis riguroso de la cooperación internacional en un entorno anárquico. Los autores destacan que el escenario en el que actúan los Estados es flexible, en virtud de que los actores internacionales buscan modificarlo por medio de instituciones que son expresión de ciertos principios o normas.¹⁹ Ambos coinciden en que una forma de facilitar la cooperación es el establecimiento de regímenes, que se definen como “conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, entorno a los cuales pueden converger las expectativas que los actores internacionales tienen sobre algún área de las relaciones internacionales.”²⁰ Aunque no necesariamente la presencia de regímenes implica la capacidad de hacer cumplir las reglas, se considera que éstos fomentan la cooperación porque proveen información, reducen los costos de transacción y la incertidumbre.

En contraste, Robert Jervis argumenta que la debilidad principal de los análisis basados en la teoría de juegos es que toman las preferencias de los Estados como dadas

¹⁸ Al menos lo ha sido durante la mayor parte de su historia aunque, como se verá más adelante, actualmente se busca impulsar relaciones más horizontales de asociación, entre los países que participan de este ejercicio.

¹⁹ Axelrod, Robert y Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en Kenneth A. Oye, *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p. 228. Traducción propia.

²⁰ *Ibid.*, p. 249. Traducción propia.

o, en otras palabras, como exógenas a su análisis. Este autor advierte que los valores, preferencias y concepciones se definen en contextos particulares, por lo que deben analizarse detalladamente²¹. En este sentido, Jervis llama la atención sobre variables que no suelen considerarse como parte de la teoría de juegos ni de los supuestos del realismo, como son la moralidad, la justicia y el deber.

Desde el marxismo se introducen elementos sobresalientes que han servido de fundamento a múltiples críticas a la CID. Desde esta perspectiva, más bien no existe la cooperación; no al menos entre los países capitalistas desarrollados y el resto. La relación subyacente es de explotación y de lucha de clases. Las clases dominantes de los países pobres se asocian con aquellas quienes radican en los países ricos y ayudan a perpetuar la relación de explotador y explotado. En la década de 1980 surgió la teoría de la dependencia, basada en el marxismo, asociada a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y encabezada por Raúl Prebisch. Esta teoría argumenta que la naturaleza de la relación de los países ricos y pobres es de explotación. La periferia (naciones pobres) provee recursos naturales y mano de obra barata al centro (naciones ricas); éstos a su vez, proveen a los países de la periferia con bienes obsoletos de capital. Esto produce una relación de subordinación de los países pobres que necesitan estos bienes para mantener su nivel de vida, pero a la vez son incapaces de desarrollar tecnología propia con el ingreso generado de la venta de materias primas. Además, las naciones del centro buscan perpetuar esta relación para mantener el poder económico, cultural y político, y cualquier intento de resistir su influencia es eliminado mediante sanciones económicas e intervenciones militares.

²¹ Jervis, Robert, "Realism, Game Theory, and Cooperation", *World Politics*, 40 (1988), pp. 319-322. Traducción propia.

El constructivismo nos ofrece una perspectiva teórica alterna sobre la cooperación. En la obra de Alexander Wendt,

el fenómeno de la cooperación se concentra en la manera en que las prácticas intersubjetivas entre los actores se convierten en identidades e intereses, forjados por la interacción. Aquí la creación de las instituciones implica interiorizar nuevos entendimientos de uno y de los otros, y asumir nuevos roles de identidad. [En este sentido,] el alcance de las normas es mucho más profundo: éstas forman un consenso intersubjetivo entre los actores que, a su vez, constituyen (o reconstituyen) las identidades e intereses de éstos.²²

Como puede verse, la cooperación es un tema ampliamente estudiado en Relaciones Internacionales. Las teorías se enfocan en facetas distintas y diversas del fenómeno, buscando lograr la mayor capacidad explicativa posible. Sin embargo, con frecuencia la compleja realidad se presta para varias interpretaciones y uso de distintas perspectivas. Eugenio Anguiano dice que la CID, como el mismo sistema internacional que se construyó en la posguerra, es un híbrido entre realismo y principios²³, una cuestión ética pero también de seguridad y autopreservación. Sirva esta recapitulación teórica como herramienta para el estudio en los siguientes capítulos.

1.3. EL CONCEPTO DE DESARROLLO

El desarrollo es el objetivo principal de la cooperación internacional que se estudia en esta tesis, por lo que definir el concepto es fundamental para entender el fin que buscan alcanzar los países que están involucrados en la CID. ¿Qué tipo de desarrollo se busca? ¿Desarrollo para quién? ¿Según quién? Son algunas de las preguntas que hemos de

²² Jiménez González, *op.cit.*, p. 138.

²³ Anguiano Roch, Eugenio, “La cooperación internacional para el desarrollo”, en Emilio Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM, 2005, pp. 196-198.

formularnos. La respuesta a estas preguntas, y la definición de desarrollo, explican la selección de los medios o políticas públicas, así como la confección de las estrategias encaminadas a promover el desarrollo, especialmente las de la CID.

Antes de analizar definiciones operativas y conceptos importantes para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, vale la pena aclarar que la idea de *desarrollo* es occidental y es resultado de un proceso histórico particular; por tanto tiene una carga política. Como señala Gilbert Rist, en la actualidad el desarrollo tiene una connotación positiva, es deseable e incluso necesario, pero muchas veces parece que hace referencia a un deber ser, a un estado ideal de la sociedad o a un conjunto de buenas aspiraciones. “El principal defecto de la mayoría de las pseudodefinitiones del *desarrollo* se debe a que están basadas, por lo general, en la manera en que una persona (o conjunto de personas) se representa(n) en las condiciones ideales de existencia social”²⁴. No obstante, el desarrollo existe en ciertos países y se contrapone a la situación de aquellos países subdesarrollados o en vías de desarrollo que no han alcanzado dicho estadio. Entonces Rist, proporciona algunos elementos que permiten describir apropiadamente el fenómeno histórico desde su perspectiva,

el *desarrollo* está constituido por un conjunto de prácticas a veces aparentemente contradictorias que, para asegurar la reproducción social obligan a transformar y a destruir, de forma generalizada, el medio natural y las relaciones sociales a la vista de una producción creciente de mercancías (bienes y servicios) destinadas, a través del intercambio, a la demanda solvente...²⁵

La noción de desarrollo está ligada a la historia y cultura occidentales. Este concepto está estrechamente asociado a las ideas de civilización, modernización y progreso. La importancia del desarrollo en el discurso actual representa un triunfo del

²⁴ Rist, *op.cit.*, p. 16.

²⁵ *Ibid.*, pp. 24-30.

evolucionismo social, más es según Rist fuente misma de problemas y no la solución a ellos, pues plantea la necesidad de emprender un sinnúmero de tareas cuyo beneficio no es claro. Desde mi punto de vista, resulta más relevante aún en la argumentación de este autor el hecho de que las *pseudodefiniciones*, como él las llama, nos hacen perder de vista que los países desarrollados se preocupan por mantener y fomentar su propio desarrollo. Con estas advertencias, procedo a analizar la evolución reciente del concepto de desarrollo.

En la actualidad, al consultar la definición operativa de desarrollo, de una diversidad de actores así como textos académicos sobre el tema, encontraríamos que las definiciones coinciden en un elemento subyacente: el desarrollo es un concepto multidimensional. Es decir, no se limita sólo a los aspectos económicos, sino que considera la multiplicidad de efectos en la vida de los seres humanos, sus necesidades materiales e inmateriales, la sociedad en su conjunto y el medio que habitan. En este sentido, el concepto de desarrollo puede estar acompañado de numerosos adjetivos, tales como económico, social, humano, sostenible (sustentable²⁶), local, rural, endógeno, entre otros. Éstos enfatizan una u otra faceta del desarrollo y contribuyen a la amplitud (o vaguedad) del concepto. Sin embargo, esto no siempre fue así.

La definición del concepto de desarrollo ha evolucionado y se ha modificado con los cambios en el sistema económico y el orden político mundiales, por las ideas sobre el rol que deben tener las políticas y las instituciones, así como el análisis y los resultados que éstas han tenido. En otras palabras, los enfoques de las políticas para el

²⁶ En español es común que se hable tanto de desarrollo sostenible como de desarrollo sustentable. Según la Real Academia Española, sustentable significa “que se puede sustentar o defender con razones”. Sostenible, se dice “de un proceso, que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, p. ej., un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes”. Ambos términos están ampliamente difundidos para referirse a lo misma idea, en inglés *sustainable development*, tal como se entiende en el reporte Brundtland de 1987. Yo optaré por el término *sostenible* porque éste se aproxima más a esa noción. **Fuente:** 22ª Edición del Diccionario de la RAE. Disponible en línea en: <http://www.rae.es/> . Consultado en febrero 2014.

desarrollo han ido cambiando (incluida especialmente la de cooperación para el desarrollo) y al mismo tiempo se ha ido ajustando y redefiniendo la idea misma del concepto. Estos ajustes y su influencia específica en la CID se analizarán con más detalle en la revisión histórica de segundo capítulo. A continuación examinaré solamente el concepto de desarrollo, aunque es evidente que no se pueden esta división temporal no es necesariamente precisa, es útil para fines analíticos. Se verá cómo en un primer momento el desarrollo se equiparó con el aumento del ingreso, pero posteriormente académicos y políticos se dieron cuenta de lo limitado del concepto, por lo que se replanteó el término y se exploraron nuevas definiciones de desarrollo.

Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento no era un objetivo de las políticas gubernamentales, ni siquiera en los países más industrializados. Dos excepciones deben ser mencionadas: Turquía, que en la década de los treinta tenía al desarrollo económico como meta oficial, y la Unión Soviética que también la tenía. Sin embargo, el crecimiento económico como tal no era un objetivo explícito que los gobiernos buscaran de forma sistemática. Si bien autores clásicos, como David Ricardo y Karl Marx, se preocuparon por la escasez de recursos y la desigualdad que imperaba en la sociedad, su pensamiento entorno al desarrollo es solamente implícito. El crecimiento económico se convirtió en un tema central en la posguerra y el pensamiento sobre la idea de desarrollo siguió cambiando desde entonces.

La destrucción de la Segunda Guerra Mundial provocó que en los años inmediatos la atención se concentrara en la reconstrucción de los países devastados. Las economías europeas y Japón se recuperaron con gran rapidez, por lo que pronto la atención se volcó a los países en condiciones de *subdesarrollo*²⁷. Según el pensamiento de esa época, dicha condición se explicaba principalmente por dos cuestiones: la

²⁷ Término preferido en esa época.

escasez de capital y las fallas, o en casos extremos, la ausencia de mercados; “[e]n los años cincuenta se llamaba el «círculo vicioso de la pobreza»: los países pobres lo son porque no generan suficiente ahorro para invertirlo en su crecimiento y eventual desarrollo, y la falta de inversión (en maquinaria y equipo, semillas mejoradas y pesticidas, educación, capacitación, salud, etcétera) los hace ser pobres, y los pobres no tienen capacidad de ahorro”²⁸.

El objetivo era entonces la acumulación de capital que permitiría una transformación estructural de las economías subdesarrolladas –principalmente agrícolas y rurales– a economías industriales y urbanas. Debido a las deficiencias de mercado, era claro que los gobiernos debían tomar el liderazgo para romper el círculo vicioso que mantenía a numerosos estados en el subdesarrollo. La intervención estatal se convirtió en la base de las políticas para el desarrollo, incluida la cooperación internacional. “La ayuda en forma de transferencias de capital se consideraba como un posible suplemento a otras formas de acumulación de capital derivadas de las inversiones privadas y públicas en los países receptores.”²⁹

El desarrollo se entendía entonces en términos económicos. El progreso se definía como crecimiento y ampliación de la producción como medio para incrementar el ingreso nacional y elevar así los estándares de vida. Es decir, el objetivo principal era “alcanzar” a los países industrializados.³⁰

Sin embargo, desde la década de los años sesenta y setenta, la atención crecientemente se volvió a la distribución del ingreso y las necesidades de los más pobres, pues los análisis mostraban que el crecimiento no se estaba repartiendo, los

²⁸ Anguiano Roch, *op.cit.*, p. 202.

²⁹ Degenbol-Martinussen, John y Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation*, Londres y Nueva York, Zed Books, 2003, p. 18. Traducción propia.

³⁰ En el segundo capítulo se analizará con más detalle cómo la meta principal de la asistencia internacional fue precisamente el aumento de la producción y de la renta en los países, primero en Europa y luego en el resto de los países subdesarrollados.

sectores más pobres no se beneficiaban (es decir, no había *spill over*³¹). Se inició la búsqueda de otro tipo de desarrollo, uno más amplio e inclusivo. Esto se reflejó en la mayor atención a la parte social de las políticas de desarrollo y la cooperación misma, el denominado *enfoque en las necesidades básicas*. Por ejemplo, “el Banco Mundial ajustó metas alrededor de 1972, para que estas incluyeran desarrollo, redistribución del desarrollo y ayuda especial para los pobres”³².

En los años ochenta, el pensamiento dominante dejó de considerar al gobierno como un actor monolítico, bien intencionado, con la capacidad de intervenir en la economía con bajo o ningún costo. La nueva visión del desarrollo dirigió su atención a la multiplicidad de actores que conformaban el aparato gubernamental, así como en sus intereses diversos y hasta divergentes. Esta heterogeneidad implicaba, para esta interpretación, la posibilidad de que surgieran problemas relacionados con el Estado, como ineficiencia, desperdicio, corrupción, búsqueda de rentas³³, entre otros. Cito como ejemplo del cambio de prescripción, el estudio titulado *Ayuda y desarrollo* encabezado por Anne Krueger, quien fue Primer Economista del Banco Mundial de 1982 a 1986. El estudio señala que “las intervenciones gubernamentales no necesariamente resultaban en los objetivos deseados, más aún podían causar distorsiones tales que llevarían incluso a los resultados opuestos”³⁴.

³¹ *Spill over* es un término utilizado para referirse a los efectos indirectos que reciben los actores que no están directamente relacionados con un proceso (económico, por lo general), pueden ser positivos o negativos; por ejemplo, se supone que el libre comercio beneficia a las empresas que participan en la exportación e importación de productos, pero los trabajadores de éstas son indirectamente beneficiados si la empresa crece y puede contratar más trabajadores.

³² Degenbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, *op.cit.*, p. 26. Traducción propia.

³³ La búsqueda de rentas es una situación donde individuos, organizaciones o empresas se benefician de la manipulación de su entorno político o económico, en vez de beneficiarse de transacciones de libre mercado. Ejemplos de estos problemas son el uso del cabildeo (*lobbying*) para obtener favores y legislaciones favorables para una empresa u organización.

³⁴ Sobre el cambio de paradigma, ver Krueger, Anne O., Constantine Michalopoulos y Veron W. Ruttan, *Aid Development*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1989, pp. 25-31.

Por dos décadas, las políticas para el desarrollo se concentraron en las variables macroeconómicas y en sanear las finanzas públicas. La base era la confianza en los mecanismos de mercado en contraposición a la intervención gubernamental. Economistas como Milton Friedman, Arthur Laffer, Irvin Fisher y la oleada de analistas de la Escuela de Economía Chicago contribuyeron con teorías (de expectativas racionales) que justificaban la reducción de los impuestos, la autonomía de los bancos centrales y un menor papel del gobierno en la economía. Sin embargo, aunque muchos países abrieron sus mercados y alcanzaron cierta estabilidad macroeconómica, no fue claro que esto fuese suficiente para alcanzar el desarrollo. Incluso en casos con crecimiento económico, los problemas de distribución se acentuaron y la pobreza no se erradicó. Con frecuencia, la retirada del Estado y la reducción del gasto se tradujeron en recortes a las políticas de combate a la pobreza que perdieron terreno. La pauta la marcó el “Consenso de Washington” con los programas de ajuste estructural.

A pesar, o tal vez a causa, del descuido generalizado de las políticas sociales, en la década de los años ochenta continuaron los esfuerzos para repensar el desarrollo y ampliar la agenda. Dos conceptos se volverían punto de referencia obligado: desarrollo sostenible y desarrollo humano. Por un lado, el informe que presentó la Comisión Brundtland en 1987 introdujo en la agenda el concepto de *desarrollo sostenible*; por otro, el *desarrollo humano* fue acuñado en el trabajo de los economistas asociados al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),³⁵ con el objetivo de construir un índice de medición entorno al concepto. A continuación se analizan éstos con más detalle.

³⁵ El PNUD es un organismo de Naciones Unidas. En la actualidad sus ejes rectores son la promoción de gobiernos democráticos, la reducción de la pobreza, prevención del crimen, el cuidado del medio ambiente y programas de salud, con especial enfoque en VIH/SIDA. **Fuente:** Sitio web del PNUD. <http://www.undp.org/content/undp/es/home.html> . Consultado en febrero de 2014.

1.3.1. Desarrollo sostenible

En 1983, en la resolución 38/161 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se encomendó a una comisión encabezada por Gro Harlem Brundtland, ex primera ministra de Noruega, la elaboración de un reporte sobre “el medio ambiente y la problemática mundial hasta el año 2000 y más adelante”³⁶, así como estrategias para un desarrollo duradero. En 1987, la comisión presentó el informe donde se define el desarrollo sostenible como:

[E]l desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales:

- el concepto de "necesidades", en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante;
- la idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.³⁷

Hay dos elementos principales en la definición que presenta el reporte: el énfasis en las necesidades de los pobres y las consideraciones medioambientales. Según Degnbol, la primera no ganó apoyo incondicional en el debate de la ayuda internacional. En contraste, la consideración sobre la sostenibilidad ambiental ganó gran popularidad en el transcurso de unos pocos años³⁸. Thérien y Lloyd, haciendo un análisis sobre el sistema de ayuda, escribieron a comienzos del año 2000 que “[l]a confianza se ha reforzado por el hecho de que después de una década dominada por el objetivo del

³⁶ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 38/161, *Proceso de elaboración de la perspectiva ambiental hasta el año 2000 y más adelante*, 19 de diciembre de 1983.

³⁷ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 42/427, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 4 de agosto de 1987, Capítulo II, párrafo 1.

³⁸ Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, *op. cit.*, p. 28. Traducción propia.

ajuste estructural, el objetivo mucho menos controvertido del desarrollo sostenible se ha convertido en el nuevo mantra de las políticas de ayuda”³⁹.

Las consideraciones ambientales se sumaron como una justificación adicional para las políticas nacionales e internacionales para el desarrollo, así como un fin en sí mismas. En la esfera internacional, se reforzó el compromiso con el concepto de desarrollo sostenible con múltiples conferencias internacionales, como la Cumbre de la Tierra, realizada en Río en 1992. En el año 2000, la sostenibilidad del medio ambiente se incorporó como el séptimo de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴⁰. Veinte años después de la reunión en Río, se acordó la formulación de un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que serán producto de un proceso de consulta intergubernamental actualmente en marcha. El acuerdo es que los ODS habrán de coordinarse y ser coherentes con los avances del proceso de la agenda para el desarrollo después del 2015, también conocida como agenda post-2015.⁴¹

1.3.2. Desarrollo humano

Mahbub ul Haq, Stewart Francis, Keith B. Griffin y Amartya Sen destacan entre el grupo de expertos ligados al PNUD, que estuvo involucrado en la elaboración del primer informe de desarrollo en 1990. En éste se definió al desarrollo humano como:

un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimiento y tener acceso a los recursos

³⁹ Thérien, Jean-Philippe y Carolyn Lloyd, "Development Assistance on the Brink", *Third World Quarterly*, 21 (2000), p. 21. Traducción propia

⁴⁰ Sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y agenda post 2015, ver inciso 1.3.3.

⁴¹ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 66/288, *El futuro que queremos*, 27 de julio de 2012, inciso B, párrafos 246-251.

necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles.⁴²

El informe consideraba al ingreso como un medio y no un fin, valioso dependiendo del uso que se le da, por lo tanto concluye que el ingreso no es la medida más indicativa del desarrollo. De ello se deriva el ideal de incluir múltiples variables para evaluar el desarrollo. En el informe de 1990 se propuso un índice compuesto. El reporte sobre desarrollo humano se sigue publicando año con año desde entonces, y se ha buscado enriquecer dicho índice.

El trabajo de Amartya Sen, ganador del premio Nobel de economía en 1998, permite ahondar en esta concepción del desarrollo. Sen sostiene que el desarrollo puede entenderse primordialmente como “un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos.”⁴³ En su trabajo destacan las siguientes implicaciones: 1) No se puede perder de vista el fin último, que son las libertades humanas, y no se puede poner el foco solamente en los medio para ampliarlas, por ejemplo, el crecimiento económico es un medio primordial pero no el fin, pues la acumulación *per se* no es lo importante. 2) El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad, como lo la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistémicas. 3) Existen cinco tipos de libertades instrumentales: políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora, las cuales se refuerzan mutuamente y cuyo fin es la mejora de la libertad del hombre en general.

⁴² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo Humano: Informe 1990*, trad. Ángela García, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1990, p.34.

⁴³ Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, trad. Esther Rabasco y Luis Toharia, México, Editorial Planeta, 2000, p.19.

En la obra de Sen, la expansión de la libertad es tanto el fin primordial como el medio principal del desarrollo. El individuo es visto como un agente, que con las suficientes oportunidades sociales es capaz de configurar su propio destino y ayudar a otros. En este sentido, hay una relación bilateral entre los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales, y el uso de estas libertades para mejorar la vida propia y conseguir mejores y más eficaces mecanismos sociales.⁴⁴ El Estado y la sociedad tienen un papel en el reforzamiento y la salvaguardia de las capacidades humanas, su deber es ayudar, por ejemplo al garantizar las libertades instrumentales, y no proporcionar algo acabado.

Sen entiende la pobreza como la privación de capacidades básicas y no como la falta de ingresos, aunque ésta sea la principal causa de la carencia de capacidades. Lo importante sería que el ingreso pueda convertirse en capacidades, pero esta conversión no es automática ni invariable. Por ejemplo, cierto ingreso podría traducirse para un individuo en una alimentación digna, pero si el contexto cambia el mismo ingreso podría no traducirse en el mismo resultado. Esto depende de la caracterización y contextualización del individuo, pues, por ejemplo, el mismo ingreso no satisface por igual a una mujer embarazada, un niño o a un viejo enfermo.

Considero que el trabajo de Amartya Sen es un referente obligado, pues su mayor virtud, desde mi punto de vista, es entender al desarrollo como un proceso amplio. Adicionalmente, me parece interesante revisar el trabajo de Sen porque desde su perspectiva, basada en la libertad individual y en la importancia de los mercados como mecanismo básico de intercambio para ampliar las libertades, también aboga claramente por un Estado con una gran responsabilidad. Es decir, un Estado que debe

⁴⁴ Sen, *op.cit.*, p. 49.

garantizar libertades instrumentales para que los individuos tengan oportunidades y capacidades de realizar su potencial y contribuir al de su sociedad.

1.3.3. Objetivos de Desarrollo del Milenio y agenda post-2015

Claramente influidos por un entendimiento del desarrollo como una cuestión multidimensional, en septiembre de 2000 tuvo lugar en Nueva York la Cumbre del Milenio. En esta cumbre se definieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); 189 países se comprometieron a cumplir 8 objetivos para alcanzar un estado mayor de desarrollo en el ámbito mundial. Los objetivos fueron 1) erradicar la pobreza y el hambre, 2) lograr la enseñanza privada universal, 3) promover la igualdad de géneros y autonomía de la mujer, 4) reducir la mortalidad infantil, 5) mejorar la salud materna, 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8) fomentar la asociación mundial para el desarrollo⁴⁵.

Además de los objetivos mencionados, varios académicos hicieron un esfuerzo por desarrollar un método para medir los avances en estos objetivos; como resultado, se crearon indicadores estandarizados para que los países comprometidos pudieran medir los avances. Naciones Unidas implementó diversos esfuerzos para promover que los Estados parte adoptaran estos objetivos y garantizaran su cumplimiento. No obstante, debido a la aguda crisis económica de 2008, muchos de los avances se vieron mermados, o incluso se observaron retrocesos.⁴⁶

⁴⁵ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 55/2, *Declaración del Milenio*, 13 de septiembre de 2000.

⁴⁶ **Fuente:** Sitio web Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/noticias/datos-muestran-dificultades-para-cumplir-odm-debido-a-crisis-financiera-de-2008>, consultado junio 2014.

El año para lograr los ODM es 2015 y el avance ha sido desigual. Mientras la fecha se acerca, se trabaja en la conformación de lo que será el marco global para el desarrollo después de ese año. El resultado, la agenda post-2015, es el proceso de valoración y reformulación de los ocho ODM —paralelamente también se está trabajando en la formulación de un conjunto de ODS—. Los caminos de la agenda post-2015 y la de ODS deberán converger para contar con un programa ambicioso y coordinado, que logre galvanizar los esfuerzos a favor del desarrollo, especialmente del desarrollo sostenible, concepto que está en el centro de las negociaciones y de las medidas propuestas.

Tras haber analizado el proceso histórico que ha tenido el concepto de desarrollo, podemos concluir que dicho concepto ha cambiado en el tiempo: en un principio se equiparaba sólo con el crecimiento económico, posteriormente el concepto se fue ampliando hasta llegar a reconocer su dimensión multidimensional. El incremento de ingreso, es decir la parte económica, tiene gran importancia como medio para avanzar en el resto de los ámbitos. Además, hemos visto como las partes social y ambiental han reformado y revitalizado el entendimiento del desarrollo mismo. La multiplicidad de dimensiones del desarrollo se traduce en la ampliación de las metas, suma objetivos y no reemplaza los previos. Asimismo, los enfoques de cómo alcanzar el desarrollo han variado con la noción de estatismo y libre mercado, aunque este tema se verá en el siguiente capítulo.

1.4 REFLEXIONES PARCIALES

No existe una definición única y definitiva de lo que se entiende por Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una multiplicidad de actores ejecuta dicha

cooperación,⁴⁷ cada uno con sus intereses, metas y estrategias; en este sentido, estamos frente a un proceso en constante cambio y redefinición. Lo importante es que esta noción es amplia y comprensiva, y no se limita a la ayuda oficial que otorgan los países más ricos.

La revisión de perspectivas teóricas para analizar el contexto en el que opera la Cooperación Internacional para el Desarrollo, será útil para entender las relaciones históricas y de poder que dan forma a la CID. Asimismo, se examinó la evolución histórica del concepto de desarrollo; no se puede perder de vista que el surgimiento del término está estrechamente asociado con la tradición e historia occidentales. Las definiciones operativas de desarrollo que han surgido después de la Segunda Guerra Mundial se insertan en esa tradición. La noción actual sobre desarrollo ha pasado de centrarse en el aumento del ingreso (crecimiento) a una visión holística donde el ingreso sigue siendo importante, pero es más bien un medio para avanzar en otros múltiples aspectos de la vida humana, la sociedad y el entorno que se habita.

Sobre el debate respecto a la relación del crecimiento y el desarrollo, la cuestión no es estar a favor o en contra del crecimiento, sino poner atención al impacto de los política concretas, incluida la Cooperación Internacional para el Desarrollo. “Algunas políticas promueven el crecimiento pero apenas ejercen efectos sobre la pobreza; algunas fomentan el crecimiento pero de hecho aumentan la pobreza; y algunas producen crecimiento y reducen la pobreza al mismo tiempo. Estas últimas son denominadas estrategias de crecimiento pro pobres”⁴⁸ Por una parte, se analizó la relevancia del concepto de desarrollo humano y la teoría que se enfoca en las libertades

⁴⁷ Es decir, que no se limita a la de los Estados, sino que incluye a Organizaciones No Gubernamentales, empresas y unidades subnacionales, aunque estos últimos no son el objeto de estudio de esta tesis.

⁴⁸ Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, trad. Carlos Rodríguez Braun, México, Taurus, 2008, p 113.

del individuo. Por otra parte se observó que el concepto de desarrollo sostenible ha cobrado gran relevancia y otorgado fuerza a la justificación de las acciones a favor de éste.

El desarrollo es entonces una idea amplia que recoge aspiraciones de orden social, económico, ambiental y cultural. Considero que esa diversidad de perspectivas es justamente lo que le otorga fuerza como móvil para la CID; no importa si la multiplicidad de objetivos que abarca pudieran llegar a ser incluso contradictoria entre sí, lo importante es que están reunidos en un mismo concepto lo que da la idea de inclusión de los diversos grupo de intereses; de ahí su el poder de para cautivar y movilizar. Aunque a la luz del análisis que hace Gilbert Rist, bien podría afirmarse que justamente ahí está el peligro de la creencia occidental del desarrollo. Sin embargo, el fenómeno de la Cooperación Internacional para el Desarrollo existe, y sigue cobrando relevancia.

Capítulo 2

ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

2.1 LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO O EL SISTEMA “TRADICIONAL” DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La revisión histórica que se lleva a cabo en este capítulo tiene como objetivo analizar los sucesos históricos que contribuyeron a la configuración del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. En la actualidad, muchos componentes se consideran componentes de la CID, pero no se puede perder de vista que sus orígenes se remontan a la aparición de la ayuda externa en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, sobre todo con ejercicios de política exterior como el Plan Marshall que lanzó Estados Unidos. Además, la idea misma de *desarrollo* y los intereses detrás de la ayuda oficial prácticamente tomaron la forma actual después del conflicto bélico. Para entender la configuración de la CID es crucial dar un vistazo a los años de la posguerra y los esfuerzos de reconstrucción en Europa, así como las tensiones en el sistema internacional bipolar que alimentaron la expansión de los programas de ayuda externa. Aunque es posible atribuir un buen número de fines particulares o temporales para la creación de la CID, la motivación original fue el mantenimiento de la paz, en una combinación de ideales e intereses.

El objetivo que tenían en común los países que salieron victoriosos de la Segunda Guerra Mundial era crear mecanismos e instituciones, en otras palabras un sistema, con el fin de evitar el resurgimiento del conflicto y encontrar un equilibrio más

duradero que el que surgió después de la Gran Guerra de 1914-1918. Posteriormente, el orden internacional bipolar incentivó la expansión de las políticas de ayuda al desarrollo. En palabras de Eugenio Anguiano:

[E]n los cuarenta años que duraron, en términos reales, la guerra fría y un orden geopolítico mundial básicamente bipolar, la cooperación internacional para el desarrollo respondió a los intereses de las nuevas alianzas: la concertada entre Estados Unidos y las naciones capitalistas en reconstrucción, con inclusión gradual de los antiguos enemigos (Italia, Japón, Alemania), y la organizada por la Unión Soviética bajo el pacto de Varsovia, para desarrollar un sistema de planificación centralizada y compulsiva. El mundo subdesarrollado se convirtió en un espacio de contienda ideológica y propagandística, por la que se intentaba por diversos medios demostrar la superioridad sobre el otro.⁴⁹

En este capítulo no pretendo relatar los sucesos históricos de la Guerra Fría a detalle; más bien, el objetivo es ubicar de forma general el surgimiento de elementos discursivos, políticas e instituciones en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. A partir de esta revisión se puede analizar también la evolución de las estrategias o formas que adquirió la CID. Mientras que en el capítulo anterior se estudió la ampliación de la concepto de desarrollo, en éste se profundizará en la evolución de la formas de ayuda al desarrollo. Estas estrategias no se implementaron en un vacío político: por el contrario, se diseñaron e implementaron en un entorno específico, por lo que van de la mano de los cambios en el sistema económico y político.

Cabe anotar que para los autores más críticos, como Gilbert Rist, las bases de la CID se sientan antes de la segunda Guerra Mundial, en el periodo donde empieza la mundialización, durante el colonialismo y el sistema de mandatos asociado con la Sociedad de Naciones (1918-1939). Según este autor, ambos (el colonialismo y el sistema de mandatos) “...afirman una forma de dominio. El primero se apodera de los

⁴⁹ Anguiano Roch, *op. cit.*, p. 201.

lugares y de los hombres concretos; el segundo ejerce su autoridad sobre las conciencias, en nombre del universalismo y de la humanidad.”⁵⁰ La conquista y el colonialismo encuentran justificación en las ideas civilizatorias sobre el bienestar material y moral, así como el progreso social de aquellos seres humanos vistos como infantes que necesitan del cuidado de las naciones europeas más avanzadas, todo ello al servicio de los intereses nacionales de las potencias. En otras palabras, el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones legitimaba el dominio en nombre de la civilización, según Rist se trataba de una forma velada de prolongar la dominación del colonialismo tradicional. La conquista adquiriría un valor positivo y hacía lícito destruir sociedades tradicionales por su bien. Así es que en estos periodos se sientan las bases de un dominio paternalista que subyace a la creencia en el desarrollo a la occidental.

En el periodo inmediatamente anterior a la segunda Guerra Mundial, “[f]altaba, sin embargo, un actor nada despreciable, Estados Unidos, y un concepto que quedaba por inventar, el “desarrollo”. Es hasta la posguerra que el discurso del desarrollo y la CID adquieren las dimensiones y el sentido que hoy se le otorga. En este sentido, Rist coincide con los autores que estudian a la CID sin entrar en la deconstrucción del concepto o en la crítica de la existencia misma del fenómeno. Por estas razones, el periodo que estudio comienza con el fin de la Segunda Guerra Mundial.

2.1.1. El surgimiento del sistema de ayuda al desarrollo en la posguerra

Incluso cuando el esfuerzo bélico de la Segunda Guerra estaba en su apogeo, los aliados (Estados Unidos, Reino Unido, Francia y la Unión Soviética) planeaban cómo reconstruir a los países devastados por la guerra y al sistema económico que estaba en

⁵⁰ Rist, Gilbert, *op. cit.*, p. 79.

crisis desde la década previa. Con el impulso de los Estados Unidos, en julio de 1944 se negociaron los acuerdos de Bretton Woods (Nuevo Hampshire, Estados Unidos) que dieron paso a la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que fue la primera institución de las cinco que conforman actualmente el Grupo del Banco Mundial. Sus respectivos objetivos eran garantizar una política de libre convertibilidad de divisas a un patrón común y el financiamiento a la reconstrucción. Por su parte, la Unión Soviética, participó en los debates sobre la reconstrucción pero no se adhirió al FMI ni al BIRF.

Ambas instituciones comenzaron a funcionar a partir de 1946. Al Fondo se encomendó administrar las finanzas internacionales con el fin de impedir una nueva depresión global (como la de 1929), si era necesario mediante préstamos que garantizaran la liquidez, siguiendo los postulados de John Maynard Keynes. El FMI se fundó en el reconocimiento de las fallas de los mercados y la necesidad de la acción colectiva global para evitar las crisis económicas.⁵¹ Es importante contrastar esta misión original con el cambio que posteriormente sucedería en la década de los años ochenta, que llevaría al Fondo a adoptar una filosofía neoliberal contraria a los postulados keynesianos.

Después de la derrota de los países del Eje, el 26 de junio de 1945 se firmó en San Francisco, Estados Unidos, la Carta de la Naciones Unidas, con el objetivo de procurar la cooperación internacional y evitar el resurgimiento del conflicto. En el artículo 3° de este documento se plasmó el principio de la cooperación como uno de los cuatro objetivos de la comunidad internacional: “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

⁵¹ Ver Stiglitz, Joseph E., *op. cit.*, pp. 35-37.

libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”⁵².

Además, se creó el Consejo Económico y Social (ECOSOC), conforme al capítulo X de la Carta de San Francisco. En la práctica, las funciones del ECOSOC fueron limitadas; sin embargo éste es en sí mismo una muestra clara de la voluntad política para atender el pensamiento de la época. Asimismo, poco después se pusieron en marcha las comisiones económicas regionales y comenzaron los programas de ayuda técnica.

Los programas de asistencia técnica de la ONU empezaron en 1946 y sus antecedentes se ubican en los esquemas de cooperación que tenían las potencias europeas con sus colonias.⁵³ Uno de los ejemplos más claros es el de Reino Unido, que en la década de los años cincuenta proveía asistencia para el desarrollo institucional, así como para transferencia de tecnología, a sus antiguas colonias; estas acciones luego se convertirían en programas de asistencia y cooperación.

Sobre el papel de la ONU en la CID, Bernardo Mabire comenta que “[l]o que no puede negarse es que las cláusulas de cooperación económica y social fueron novedad indiscutible en su momento. Con base en ellas se crearon organismos para la cooperación, y por conducto de éstos fluyó ayuda que mucho apreciaban los países receptores, porque estaba menos sujeta a condiciones políticas”⁵⁴. Si bien es cierto, aún en la actualidad, que la ayuda multilateral en principio tiene menor tendencia a imponer condiciones políticas, o de otro tipo, que la ayuda de fuentes bilaterales, esto no quiere

⁵² Organización de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1945, Capítulo I, Artículo 3°. Disponible en línea en <http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml> . Consultado en abril de 2014.

⁵³ Ver Urquidi, Víctor L., “Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional”, en Soledad Loaeza, (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México, COLMEX, 1994, p. 31; y Krueger *et. al.*, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁴ Mabire, *op. cit.*, p. 456.

decir que esté exenta de sus propios vicios. En múltiples ocasiones el funcionamiento de los organismos internacionales ha padecido a causa de las dinámicas internas y los intereses de las burocracias.

Respecto del Programa Ampliado de Asistencia –cuya creación se aprobó en 1950 y que después sería sustituido por el PNUD–, Víctor L. Urquidi señala que, en teoría, la Junta encargada de la coordinación del Programa respondía estrictamente a peticiones formuladas anualmente por los gobiernos de los países solicitantes; en la práctica, los organismos de mayor peso, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), se dedicaban a proponer o imponer a los gobiernos programas preconcebidos y en el caso de sus proyectos favoritos, negociaban por separado con las diferentes entidades nacionales (ministerios agricultura, etc.). Los ministerios de exteriores, aun cuando debían coordinar estos esfuerzos, se limitaban a servir como conductos diplomáticos o buzón elegante.⁵⁵

Esta opinión refleja el lado negativo de la cooperación técnica, lo cual refleja el paternalismo del que habla Gilbert Rist. Incluso si no se considera la Ayuda Oficial para el Desarrollo directamente como el último refugio del colonialismo europeo, no se puede olvidar que la sirve para promover un modelo acorde con la visión dominante de desarrollo de las potencias victoriosas y los donantes que se fueron sumando a esta tendencia.

La ONU y sus organismos especializados, como el FMI y el Banco Mundial, son pilares institucionales muy importantes para la CID. Sin embargo, la primera gran propuesta de asistencia internacional se llevó a cabo en el ámbito bilateral en 1947, por

⁵⁵ Urquidi, *op. cit.*, p. 34.

George C. Marshall, entonces secretario de Estado de Estados Unidos. El Plan Marshall, o Programa para la Reconstrucción de Europa, contemplaba 13 mil millones de dólares de la época, que se entregarían en un periodo de cuatro años. Para esta misión se creó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), organismo predecesor de la OCDE.

Los intereses detrás del Plan Marshall se relacionaban tanto con la seguridad como con la prosperidad de Europa (las cuales, de hecho, eran objetivos complementarios); por un lado, se pretendía impedir la expansión del comunismo con base en la idea de que una “mejora de los estándares de vida de la población los haría menos susceptibles a la propaganda comunista”⁵⁶; por el otro, se buscaba lograr las condiciones para el surgimiento de una Europa libre para comerciar. Adicionalmente, “se establecieron programas especiales de ayuda para Grecia y Turquía, que no eran miembros de la OECE”⁵⁷. Europa se recuperó con rapidez, lo que alimentó el optimismo y la idea de que la política aplicada en Europa podía repetirse en el resto del mundo.

En 1948, el presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman, en el discurso sobre el estado de la Unión, anunció los cuatro puntos que servirían de base a su política exterior. En lo que en adelante sería conocido como el *Punto Cuarto*, Truman enunció el lanzamiento de un programa de apoyo y cooperación técnica para los países con un desarrollo insuficiente. Además, se comprometió a impulsar las actividades de cooperación en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Éste fue un esbozo para la expansión de la ayuda internacional de los EE.UU. La propuesta de Truman se incluyó en la llamada Ley para el Desarrollo Internacional, aprobada por el Congreso

⁵⁶ Degenbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, *op. cit.*, p.8. Traducción propia.

⁵⁷ *Ibid.*, p.8. Traducción propia.

en 1950. Entre los países que se beneficiaron de esta legislación se encontraban Corea del Sur y Taiwán, los cuales recibieron grandes transferencias de recursos a partir de 1954.

Para Gilbert Rist, el *Punto Cuarto* no es una cuestión anecdótica, sino que inaugura la “era del desarrollo”. Éstos son algunos extractos del discurso del presidente estadounidense:

Debemos lanzarnos a un nuevo y audaz programa que permita poner nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial a disposición de las regiones insuficientemente desarrolladas para su mejoramiento y crecimiento económico.

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 estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas.

Por primera vez en la historia la humanidad posee los conocimientos y las técnicas capaces de aliviar los sufrimientos de esos seres humanos.

Los Estados Unidos destacan entre los países del mundo entero por el desarrollo de sus técnicas industriales y científicas [...] 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 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 pesadas cargas...⁵⁸

Según Rist, es la primera vez que en un texto oficial de tal dimensión se utilizaba el binomio desarrollado/subdesarrollado, con una contradicción no siempre evidente a

⁵⁸ Fragmentos seleccionados de la traducción disponible en Rist, *op. cit.*, pp. 85-86.

primera vista. El desarrollo se presenta no como un fenómeno intransitivo, sino como una acción ejercida por un agente sobre alguien distinto. En contraste, el subdesarrollo sólo se produce, existe naturalmente. El *Punto Cuarto* es el ejemplo más claro de la transición desde una era en la que las relaciones estaban organizadas de acuerdo con la oposición colonizadores-colonizados hacia una donde los países han, o no, alcanzado el desarrollo. No se trata realmente de una relación de opuestos, sino de una cuestión de grado, de continuidad en una escala evolutiva, definida a imagen y entendimiento occidental.

Para Rist los elementos discursivos en el *Punto Cuarto* y la política que inaugura serían instrumentales para afirmar la hegemonía estadounidense. “Esta nueva manera de dividir el mundo servía de manera notable a los intereses americanos [sic] y muestra en qué medida el ejercicio del poder está ligado al uso de las palabras: la retórica es el arte de persuadir; es mejor convencer que recurrir a la fuerza.”⁵⁹ Sin duda, la ayuda externa proporcionada por los Estados Unidos (y otros países que establecieron políticas similares) está motivada en gran parte por cuestiones de poder e influencia.

Durante este periodo, Estados Unidos se mantuvo como el remitente principal de ayuda; en menor medida, unos cuantos países europeos hacían transferencias a sus excolonias. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), por su parte, también construyó su área de influencia (el Pacto de Varsovia). Sin embargo en esta tesis no se trata este tema.

En 1950, en el seno de la Mancomunidad Británica de Naciones, se creó el Plan Colombo, firmado en Ceylán (ahora Sri Lanka), con objetivo de contribuir al desarrollo de los países asiáticos y contener el comunismo. Originalmente incluía a siete Estados

⁵⁹ *Ibid.*, p. 90.

(Reino Unido, Australia, Canadá, Ceilán, India, Nueva Zelanda y Pakistán); sin embargo, su membresía se expandiría e incorporaría incluso a Estados Unidos.

Los años cuarenta y cincuenta del siglo XX se caracterizaron por las transferencias de recursos a gran escala, sobre todo de Estados Unidos a Europa; el principal componente de lo que se entendía como ayuda eran transferencias financieras. La recuperación acelerada de los países europeos después de la guerra fortaleció la noción de que era factible acelerar el crecimiento económico con base en el aumento de flujos financieros internacionales. En gran medida, como se mencionó anteriormente, estas políticas se implementaron por consideraciones de seguridad. La meta principal de la ayuda internacional fue estimular el aumento de la producción y de la renta en los países, primero en Europa y luego en los países subdesarrollados.

2.1.2. La euforia por la cooperación en la década de los años sesenta

La década de los años sesenta se caracterizó por el optimismo político y los avances teóricos en materia de desarrollo económico. Hubo un gran esfuerzo internacional para romper el ciclo de subdesarrollo, el cual se evidenció en el fortalecimiento institucional, sobre todo en el ámbito de la ONU con la creación de varios órganos especializados; por ejemplo, en 1965 se creó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, financiado con el Programa Ampliado de Asistencia Técnica.

Además, en 1960 se creó un Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD), en el seno de la OECE. Ese mismo año, se firmó el Convenio que dio paso a la OCDE y al año siguiente dicho Grupo se convirtió en Comité (el CAD)⁶⁰.

⁶⁰ Sobre el CAD ver inciso 1.1.

En 1960, el Banco Mundial creó la Asociación Internacional de Fomento (AIF), con el fin de dar atención a los países más pobres mediante créditos en condiciones más favorables. En este periodo se sumaron al Banco Mundial tres bancos regionales para el desarrollo: el interamericano en 1959, el africano en 1964 y el asiático en 1966. Éstos pretendían dar respuesta a la falta de especialistas técnicos e incorporar sensibilidad a las particularidades regionales. Mario Ojeda resume bien el espíritu de la época:

En los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial se pensaba que aquellos países industrializados que habían sido derrotados durante la conflagración no necesitaban sino de capital para reconstruir sus economías desmanteladas por la guerra. Éstos poseían el conocimiento técnico necesario para volver al cauce del crecimiento sostenido. Los países pobres, en cambio, necesitaban además de capital, de los conocimientos técnicos adecuados para poder generar y administrar un desarrollo sostenido. De ahí que el Banco Mundial se haya concebido para la reconstrucción y el fomento económicos, mientras que los bancos regionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, fueron concebidos sobre la idea de una cooperación económica basada en transferencia de conocimiento. Esto resulta de vital importancia para entender la filosofía prevaleciente en aquella época de cooperación internacional.⁶¹

Con el *Punto Cuarto* como antecedente, en 1961 se creó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés). Además, otros países crearon o ampliaron sus programas de ayuda bilateral para el desarrollo. Alemania⁶² y Japón, una vez que se recuperaron plenamente, comenzaron a competir por mercados y también lanzaron programas de asistencia financiera y técnica.⁶³ La entrada de más países donantes en el ámbito de la CID contribuyó positivamente con

⁶¹ Ojeda, Mario, "Palabra inaugurales", en Soledad Loaeza (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México, COLMEX, 1994, p. 17.

⁶² La República Federal de Alemania tenía una motivación adicional, con base en la doctrina Hallstein, hasta la década de los años ochenta, exigió que los países receptores de ayuda no reconocieran a la República Democrática de Alemania.

⁶³ Ver Krueger *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

una gama de programas más amplios y flexibles; sin embargo, éstos no eran inmunes a la influencia política y clientelar que también buscaban los nuevos participantes.

En 1961, a propuesta del presidente John F. Kennedy, se denominó a ésta como “la década de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. Poco después, en 1964 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), cuyo objetivo primordial era cerrar la brecha entre los países ricos y pobres mediante la cooperación internacional. El tema en la agenda era la expansión del comercio y sus beneficios a los países. El diagnóstico apuntaba que los términos del comercio eran desfavorables y lo serían cada vez más para los países cuya producción era principalmente primaria,⁶⁴ en contraste con aquellos que comerciaban manufacturas. Entonces, el objetivo era buscar un pacto que mitigara esta situación. En diciembre de ese mismo año, la UNCTAD se convirtió en un órgano permanente de la ONU.

Dicha conferencia fue la primera ocasión en que los países se agruparon en bloques determinados por el nivel de desarrollo y el sistema económico: el término *economías de mercado*, denominaba a los países capitalistas avanzados; las *economías centralmente planificadas* se referían a los regímenes comunistas; y finalmente los *países en vías de desarrollo*” o *tercer mundo*, abarcaban a los países de América Latina, África y Asia que constituyeron un frente para las negociaciones, que sería conocido como el Grupo de los 77 (G-77).

En las cuatro siguientes conferencias de la UNCTAD –que Eugenio Anguiano califica como del “periodo de la euforia”⁶⁵– algunos de los logros del G-77 fueron la creación de un fondo de estabilización de precios de productos básicos, la aprobación

⁶⁴ Excepto en el caso del petróleo.

⁶⁵ Anguiano, *op. cit.*, p. 208. Para este autor el periodo de la euforia por la cooperación internacional va de 1964 a 1981.

de un código de conducta para la transferencia de tecnología para las multinacionales y un esquema general de preferencias a favor de los países en vías de desarrollo⁶⁶ .

Anguiano atribuye los resultados limitados de estas cumbres mundiales no sólo a los cambios en la economía global, sino también a los errores de los países en vías de desarrollo. “El principal problema de esas conferencias multitudinarias fue la creciente politización de los asuntos de cooperación internacional para el desarrollo que se ventilaban en tales foros, así como la manía, por parte del grupo de los 77 (que mantuvo el nombre, pero ya en 1979 comprendía cerca de cien países) de pretender sacar resoluciones por votación, lo cual era absurdo porque la cooperación es, por definición, un asunto de concertación voluntaria.”⁶⁷

Las modalidades de ayuda continuaron centrándose en las transferencias de capital financiero y físico, sobre todo en infraestructura considerada como estratégica: caminos, puertos, redes eléctricas y telecomunicaciones. Sin embargo, la proliferación de *elefantes blancos*, vistosas obras que luego eran descuidadas o abandonadas por falta de recursos o conocimientos para su mantenimiento, hizo necesario prestar atención de manera creciente al acompañamiento técnico y envío de expertos, (cosa que fue señalada por ciertos grupos de oposición como paternalismo). Una característica adicional es que los oferentes de la ayuda oficial que financiaba tales proyectos tenían como contraparte a los gobiernos o empresas estatales en los países beneficiarios. Ésta fue una etapa de crecimiento y fortalecimiento institucional, el sistema actual de cooperación internacional para el desarrollo se cimentó sobre estas bases.

⁶⁶ Las fechas y lugares donde se llevaron a cabo las conferencias de la UNCTAD, en el “periodo de la euforia” son:

- I - Ginebra, Suiza (1964)
- II - Nueva Delhi, India (1968)
- III - Santiago, Chile (1972)
- IV - Nairobi, Kenia (1976)
- V - Manila, Filipinas (1979)

⁶⁷ Anguiano, *op.cit.*, p. 208.

2.1.3. Crisis de la década de los años setenta y el fin de la euforia

Si bien durante los años sesenta la economía mundial experimentó una tendencia de crecimiento positiva, la década siguiente se caracterizó por las crisis y sucesivas reformas en el sistema económico internacional. El primer golpe a la estabilidad de la posguerra fue la suspensión de la libre convertibilidad del dólar en oro, que implementó el gobierno de EE.UU. en 1971. El segundo fue la inestabilidad económica y financiera derivada del alza en el precio de los combustibles fósiles, primero con la crisis del petróleo en 1973 y la segunda en 1979⁶⁸.

En este contexto, los países agrupados en bloques adoptaron diferentes estrategias para afrontar los problemas. Los países en vías de desarrollo optaron por negociaciones para crear un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y una agenda que incluía temas como la negociación de términos más justos para el comercio de productos básicos y la renegociación de la deuda. Las economías de mercado, por su parte, estaban más preocupadas por estabilizar los precios del petróleo y ofrecer mecanismos de ayuda para los países de menor desarrollo en sus términos. Los logros para los países en vías de desarrollo fueron pocos, en 1974, en la VI Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU, se adoptó la decisión de construir un NOEI. También en ese año se adoptó la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados⁶⁹ con 120 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones. Para Anguiano esta fue una victoria pírrica para los países en vías de desarrollo, pues los

⁶⁸ Primero, en 1973, el embargo de los principales productores árabes a Estados Unidos y a otros países europeos en el contexto de la guerra del Yom Kippur o del Ramadán elevó los precios 70%; posteriormente, la revolución en Irán contrajo la oferta seriamente, lo cual volvió a elevar los precios en 1979. Anguiano, *op.cit.*, p.210-213.

⁶⁹ La idea de crear la mencionada Carta fue impulsada por México.

votos en contra y las abstenciones pertenecían a los países desarrollados, por lo que el documento carecería de toda efectividad.⁷⁰

Hacia el final de la década, la segunda crisis energética surgida a raíz de la revolución islámica, afectó profundamente a los países en vías de desarrollo que no producían petróleo, con lo que tuvieron que endeudarse más. Por su parte, los países industrializados realizaron ajustes estructurales para disminuir su dependencia del petróleo importado, con lo que restaron influencia a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Estos eventos redujeron aún más la posibilidad de avanzar en las propuestas de los países del *Tercer Mundo*. A finalizar la década, la CID “...quedó liquidada, al menos en la forma como se había conocido, a pesar de dos últimos intentos por reactivarla: uno en la Asamblea General de la ONU, donde se creó un Comité del Pleno para discutir fórmulas que permitieran poner en marcha el programa del NOEI; y la celebración en Cancún, México, de una «reunión cumbre Norte-Sur», en octubre de 1981, con la participación de 22 países. Esta reunión había sido maquinada por México y Austria.”⁷¹

El Banco Mundial y los principales países donantes buscaron concentrar sus recursos en los sectores más pobres de los países receptores de ayuda externa. La estrategia dominante se basó en el desarrollo de proyectos integrales en el ámbito rural. Sin embargo éstos eran muy complejos y dependían demasiado de una planificación centralizada.⁷² Para los países en vías de desarrollo este tipo de ayuda no respondía plenamente a sus intereses; en de construir un NOEI, servía para erosionar sus

⁷⁰ Anguiano Roch, *op. cit.*, p.211.

⁷¹ Anguiano, *op. cit.*, p.213.

⁷² La ayuda internacional en la India llegó a ser uno de los casos más graves de excesiva burocracia y parálisis.

demandas pues representaba especie de paliativo en vez de atender los problemas estructurales del sistema de económico internacional desfavorable para sus países.

En el ámbito académico, tomaron fuerza los cuestionamientos a la efectividad de la ayuda internacional. Las críticas venían desde varios frentes. El grupo de teóricos liderado por Ian M. D. Little, Anne O. Krueger, Jagdish Bhagwati y Bela Balassa enfatizaba políticas de libre comercio y régimen cambiario para facilitar el crecimiento económico y aconsejaban en contra de la ayuda externa⁷³. Argumentaban que la ayuda, como se practicaba en ese momento, politizaba la economía y sostenía artificialmente a los gobiernos de los países receptores, ocultando sus debilidades e ineficiencias; de ello que aconsejaran la desaparición de la asistencia. Adicionalmente, desde otro frente, la izquierda señalaba que la ayuda oficial era un instrumento de control que servía a los intereses de las potencias, lo cual cooptaba a la élite de los países receptores y mantenía así la explotación al servicio de las antiguas metrópolis. Ya se hablaba entonces de una crisis del sistema de ayuda internacional, sin embargo no se vio reflejado en los montos totales de Ayuda Oficial al Desarrollo (ver Gráfico 1 en p. 51).

2.1.4. La cooperación internacional bajo el paradigma neoliberal

La recesión global de la década de los años ochenta puso fin a casi 25 años de crecimiento de la economía mundial y abrió paso a un nuevo paradigma económico y político. Un buen indicador del inicio de la debacle fue la restructuración de la deuda mexicana en 1982. Posteriormente, en 1982 y 1983, el número de gobiernos que

⁷³ Ver Krueger *et. al., op.cit.*, p. 5-6.

reestructuraron su deuda externa fue tan elevado como había sido en el cuarto de siglo previo.⁷⁴

Triunfó el pensamiento que atribuía las fallas a la intervención estatal y entonces se dio un giro ideológico hacia las políticas conocidas como neoliberales o de *fundamentalismo de mercado*, que “se fundaban en un modelo simplista de mercado, el modelo de equilibrio competitivo, en el cual la mano invisible de Adam Smith opera y lo hace a la perfección”⁷⁵. Esta ideología, impulsada por Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido, se convirtió en el canon supremo.

La retirada del Estado con el objetivo de permitir que la acción de los actores privados y las fuerzas del mercado fueran el motor del crecimiento económico marcó la época y afectó las políticas económicas nacionales y, por ende, las de ayuda externa. La Ayuda Oficial al Desarrollo se redujo y los préstamos de ajuste estructural (programas diseñados para enfrentar la crisis) ocuparon el primer plano (ver el Gráfico 1 en la p. 51 sobre el nivel mundial de gasto en AOD). La austeridad fiscal, la privatización y la liberalización fueron los pilares de lo que se conoce como el *Consenso de Washington*, que hace referencia a la ciudad en la que se asientan el FMI y el Banco Mundial.

En palabras de Joseph Stiglitz, “[e]l FMI y el Banco Mundial se convirtieron en nuevas instituciones misioneras, a través de las cuales esas ideas fueron impuestas sobre los reticentes países pobres que necesitaban con urgencia préstamos y subvenciones”⁷⁶. Estas instituciones, que se diseñaron en la posguerra inmediata para mitigar los efectos de la operación irrestricta del mercado, adoptaron con fervor la creencia en la supremacía éste. William Clausen asumió la presidencia del Banco Mundial en 1981 y

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 25-31.

⁷⁵ Stiglitz, *op.cit.*, p. 104.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 27.

se rodeó de un equipo que comulgaba con estas ideas, entre ellos Anne Krueger, defensora del libre comercio y estudiosa del tema de búsqueda de rentas, que después también ocupó importantes puestos en el Fondo Monetario Internacional. El Banco y el Fondo comenzaron a trabajar muy de cerca, pues aunque cada uno tenía sus competencias, la ayuda del Banco (y de otros donantes⁷⁷) requería, en la práctica, el visto bueno del Fondo.

Ante el fin de la guerra fría, el comunismo dejó de ser una alternativa para la mayoría de los países (con excepciones notables, como Cuba o Vietnam). De esta manera, el ascenso del binomio libre mercado-democracia y las transformaciones geopolíticas de fin de siglo modificaron la concepción y ejecución de la cooperación internacional para el desarrollo. El desarrollo continuaba siendo la aspiración principal; sin embargo, las políticas de ayuda y cooperación internacional debían estar en concordancia con los paradigmas mencionados.

Es en este contexto que se explican no sólo las condiciones económicas que imponía el *Consenso de Washington*, sino también las demandas relativas al sistema político de los países receptores. “Después de la Guerra Fría, la mayoría de los donantes agregaron más objetivos de desarrollo relativos a la situación política de los países receptores. Estas metas se relacionaban principalmente con la promoción de la democratización y el respeto a los derechos humanos...”⁷⁸ Un tema que diez años antes se habría considerado como una intervención en asuntos internos, y por tanto en conflicto con la soberanía de los países, se convirtió en una petición explícita de los donantes.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 70.

⁷⁸ Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, *op.cit.*, p. 30. Traducción propia.

Hasta la década de los años ochenta la Ayuda Oficial al Desarrollo había aumentado constantemente, pero con la dilución del móvil ideológico y la pérdida de importancia estratégica, disminuyeron considerablemente los recursos gastados en ayuda externa. Además, organismos internacionales como la OCDE y el FMI dirigieron su atención a los países que formaban el bloque comunista y a los que se les denominó *economías en transición*. Como explica Roger Ridell, el sistema de ayuda sufrió presión desde dos frentes que mermaron los recursos efectivos disponibles, uno la desintegración de la URSS se tradujo en menos donadores y, dos, esto también significó más receptores que competían por ayuda con los países del Tercer Mundo. Para Jean-Philippe Thérien y Carolyn Lloyd, el fin de la Guerra Fría afectó de manera fundamental al sistema de ayuda oficial, pues eliminó una razón formidable para ayudar a países considerados como susceptibles de caer bajo el comunismo.⁷⁹

Si bien el descenso de los flujos de ayuda fue generalizado, vale la pena apuntar a dos matices. En primer lugar, el Banco Mundial estableció un tope al porcentaje de la cartera que podían representar los proyectos de ajuste estructural. Al menos dos tercios de los proyectos debían enfocarse principalmente en infraestructura, para lo cual en su mayoría las contrapartes siguieron siendo los gobiernos. Segundo, los países nórdicos aprovecharon el vacío que dejaron Estados Unidos y los países que contrajeron su gasto en AOD en esos años para seguir con sus programas de cooperación como lo había hecho hasta el momento.⁸⁰

Esta situación llevó a la búsqueda de formas de ayuda más eficientes y más baratas que permitieran concentrar los esfuerzos en áreas prioritarias. Las estrategias de la mayoría de los países de la OCDE se redefinieron alrededor de criterios como la

⁷⁹ Ver Thérien y Lloyd, art. cit., p. 27.

⁸⁰ Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, *op. cit.*, p. 48.

reducción del número de receptores de ayuda (principio de graduación) y la selectividad con base en el desempeño. Otra estrategia fue apoyar programas sectoriales a fin de concentrar recursos en proyectos agrupados alrededor de un área prioritaria, con la idea de que esto permite potenciar los resultados. Al mismo tiempo que los recursos se contraían, la agenda se ampliaba, en tanto que la noción del desarrollo también se hacía más comprensiva. Por ejemplo, la inclusión de amenazas globales como el deterioro del medio ambiente o el terrorismo, como lo ejemplifica la noción de seguridad humana global, que apareció en el informe del Índice de Desarrollo Humano de 1994 del PNUD.

Para Jean-Michel Severino⁸¹ y Olivier Ray, cuando desapareció el imperativo geopolítico, el nuevo motor en la década de los años noventa fue la “ética de la compasión”. Lo que importaba menos era el crecimiento de largo plazo, lo primordial era evitar que sucumbieran a las hambrunas o el caos. La ayuda al desarrollo se centró de nuevo en las personas (de forma similar al enfoque de la década de los años setenta). En estos años, también cobró auge la actuación de actores no gubernamentales en este ámbito. Severino y Ray interpretan este cambio como una feliz cesión, pues los estados abandonan su monopolio de buena gana al no ver un imperativo estratégico.⁸² “Los programas de ayuda internacional de fundaciones filantrópicas se duplicó entre 1998 y 2001, cuando alcanzaron 3.3 mil millones.”⁸³

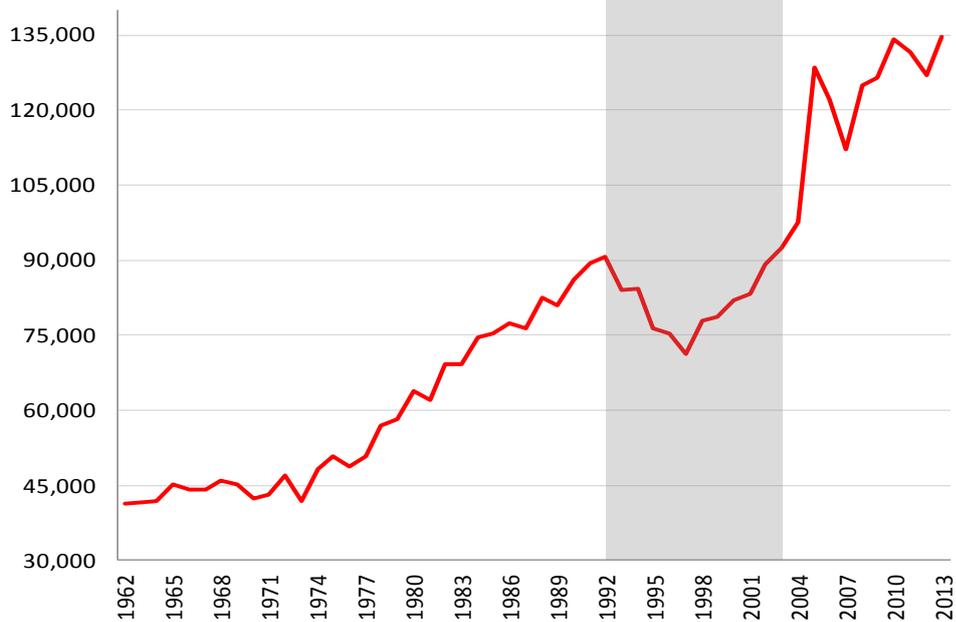
En el Gráfico 2, se muestran los cambios de la distribución sectorial de la Ayuda Oficial al Desarrollo a través del periodo analizado.

⁸¹ De 2001-2010, Jean-Michel Severino fue Director General de la *Agence Française de Développement* (AFD), institución pública de Francia que provee financiamiento para el desarrollo. Además, ha ocupado diversos puestos en el Banco Mundial y en el gobierno francés.

⁸² Ver Severino, Jean Michel y Olivier Ray, "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy", Centre for Global Development, Working Paper Number 167, 2009, pp. 2-3.

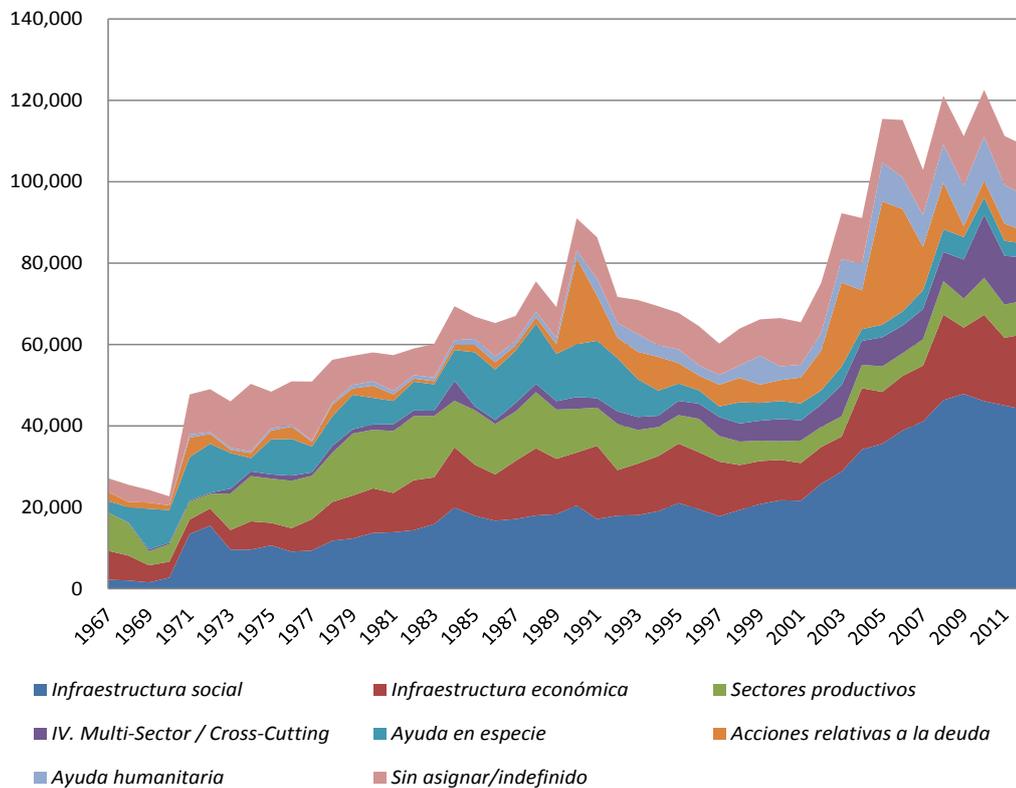
⁸³ Severino y Ray, *op. cit.*, p. 3.

Gráfico 1. AOD total de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)
(Millones de dólares de desembolsos netos a precios de 2012)



Fuente. Elaboración propia con datos de la OCDE.

Gráfico 2. Distribución sectorial de la AOD
(Millones de dólares de desembolsos netos a precios de 2012)



Fuente. Elaboración propia con datos de la OCDE.

2.1.5. Un paradigma bajo cuestionamiento

El periodo más reciente de la CID no se analizará en presente capítulo, las tendencias generales en la materia se estudian en el tercer capítulo de esta tesis. Por el momento basta destacar que después de cinco décadas de esfuerzos internacionales para la promoción del desarrollo (primero bajo el liderazgo del Estado y, posteriormente, en el contexto del neoliberalismo), los resultados han sido más bien pobres, en términos de desigualdad (entre y dentro de los países), por lo que las crisis recurrentes han puesto en entredicho a ambos modelos, el estatista y el de libre mercado. Varios autores y políticos señalan una suerte de punto medio, una complementariedad o asociación. Sin embargo, tampoco queda claro si un nuevo paradigma se está formando, o simplemente se trata de modificaciones a un sistema con numerosos problemas.

En 2002, con la crisis asiática de 1997 y las manifestaciones antiglobalización, Joseph Stiglitz defendía en su libro *El malestar en la globalización*, una visión equilibrada del papel del Estado que reconoce las limitaciones y fallas de los mercados y también del gobierno, que concibe una asociación cuya forma no responde a una receta única, sino a las peculiaridades nacionales, entre otros al estadio de desarrollo político y económico particular. Complementariamente abogaba por instituciones públicas globales que ayuden a establecer reglas en aquellos temas en los que la acción colectiva global es necesaria, como en el caso de bienes públicos⁸⁴

Las instituciones globales, como el Banco Mundial y el FMI, hasta cierto punto, han cambiado su retórica. Ahora sus programas se centran en estrategias para reducir la pobreza, fomentar la participación social y fortalecer la transparencia gubernamental.

⁸⁴ Stiglitz, *op.cit.*, pp. 270-281.

El Banco Mundial reexaminó el papel del Estado en su Informe sobre el desarrollo mundial publicado en 1997. James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial de 1995 a 2005, escribió sobre las lecciones aprendidas y sobre la necesidad de un gobierno eficiente que provea un marco para la gobernanza, que asegure la provisión de infraestructura física e inversión en capital humano. Según él, es más una cuestión de complementos y alianzas.⁸⁵

Por su parte, Amartya Sen afirma que hay bienes públicos que no pueden ser administrados por los privados; estos bienes no se venden en el mercado porque no son para cada individuo en particular, sino para la sociedad en su conjunto, y ayudan al bienestar y desarrollo, como por ejemplo las áreas naturales protegidas, la salud y la seguridad pública. También menciona que no se puede esperar que el libre mercado solucione todos los problemas del desarrollo, por ejemplo la educación. Ésta es un bien mixto, debido a que no sólo el individuo que la recibe se beneficia, sino la sociedad en su conjunto (es decir, tiene externalidades positivas), por lo tanto un componente público en la educación ayuda a cambiar por completo a la sociedad. Así los avances notables en los niveles de educación en Europa, Norteamérica y Japón se debieron en gran medida a la inversión del Estado, prueba de que no es pertinente que se dejen exclusivamente al mercado.

La crisis financiera de 2008 avivó aún más los cuestionamientos al paradigma imperante del libre mercado en el mundo. A partir de entonces, muchos gobiernos, incluso Estados Unidos, han vuelto a las viejas recetas keynesianas, como incrementar el gasto y bajar las tasas de interés para fomentar el consumo. También se ha fortalecido la regulación de los mercados financieros y se ha reconocido por el Banco Mundial que

⁸⁵ Ver Wolfensohn, James D., "A Partnership for Development and Peace", en World Bank, *A case for aid. Building a Consensus for Development Assistance*, Washington D.C., The World Bank, 2002, p.57-62.

el comercio internacional incrementa la desigualdad en ciertas regiones. Sin embargo, esto no significa un regreso a la ideología estatista.

A pesar de los numerosos cuestionamientos que ha habido en los últimos años, todavía no está definido un nuevo rumbo en la política económica internacional. Los elementos discursivos, políticas e instituciones que actualmente caracterizan al sistema de CID se estudiarán en el siguiente capítulo.

2.2. FUNDAMENTOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Sólo recientemente esta forma de cooperación ha cobrado mayor importancia y visibilidad, sin embargo, los orígenes de la Cooperación Sur-Sur (CSS) se sitúan casi a la par de la cooperación ofrecida por los donantes tradicionales. Influidos por ideas como la teoría de la dependencia, por mencionar un ejemplo, los países en desarrollo de América Latina y los recién independizados países de África y Asia conformaron un bloque poco sólido y heterogéneo que buscaba su lugar en el mundo bipolar, e iniciaron sus propios esfuerzos para la cooperación sin la intervención ni imposición de agenda de los países más poderosos. Tiempo después, con el crecimiento considerable de las economías de países como India, China y Brasil, la CSS ha cobrado notable importancia, principalmente en el siglo XXI.

Si bien el término Cooperación Sur-Sur se lanza con el Plan de Buenos Aires en 1978, el origen de la cooperación entre países no alineados se puede rastrear a la Conferencia de Bandung, celebrada en 1955 en el marco del proceso de descolonización de varios países africanos y asiáticos. Esta reunión internacional marcó el inicio del movimiento de los países *no alineados* (grupo creado oficialmente en 1961) y logró posicionar por primera vez los intereses de los países que no formaban parte del bloque

occidental ni del bloque soviético, es decir, los países del *tercer mundo*.⁸⁶ A la conferencia de Bandung asistieron principalmente países asiáticos; la ausencia de los países africanos se debió a que muchos aún eran colonias.⁸⁷ A pesar de ser un evento principalmente asiático, esta conferencia marcó un cambio en el paradigma predominante del diálogo entre países del tercer mundo. El comunicado condenó expresamente el colonialismo y proclamó el derecho a la autodeterminación de los pueblos, implícitamente reprobando la intervención de las potencias en los asuntos de los países libres y soberanos; estas ideas influirían más tarde en la teoría de la dependencia promovida por los latinoamericanos como Theotonio Dos Santos y Raúl Prebisch que trabajaban fundamentalmente en la CEPAL.

Trascurrieron varios años para que estos países concretaran sus intenciones de cooperación por medio de una agenda estructurada con la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la constitución del G-77. Posteriormente, en la década de los años setenta, se creó el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre países en Desarrollo (CTPD) y en 1974 se dotó con estructura a este grupo con la creación de la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur.⁸⁸ No es sino hasta la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires en 1978 en una Conferencia de Naciones Unidas sobre la CTPD donde se trata de promover y poner énfasis en la importancia de la CSS⁸⁹, retomando ideas de la Conferencia de Bandung como el respeto a la soberanía nacional y la no injerencia en los asuntos domésticos por parte de las potencias.

⁸⁶ Rist, *op.cit.* p. 99.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 99-102.

⁸⁸ Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre y Guillermo Santander, *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*, Madrid, Fundación Carolina – CeALCI, Instituto Complutense de Estudios Internacionales ICEI, 2011, p. 13.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 13.

El inicio de los años ochenta estuvo marcado por nuevos impulsos para esta forma de cooperación, como la creación del Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), en 1981, y el Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero para la Cooperación Técnica y Económica entre los Países en Desarrollo, creado en 1983. Sin embargo la crisis de deuda de 1982 afectó a la mayoría de los países en vías de desarrollo y obstaculizó la cooperación a lo largo de esta década, por lo que se vivió una etapa de estancamiento de la CSS, en especial en América Latina.⁹⁰

En 1996 se volvió a retomar el tema Cooperación Sur-Sur en la elaboración de un documento titulado Nuevas Orientaciones para la CTPD. Éste fue elaborado por un Comité de Alto Nivel que tenía como objetivo trabajar áreas estratégicas para la CSS como el comercio internacional, inversiones, tratamiento de la deuda y el medio ambiente. Al mismo tiempo, se comienza a impulsar la cooperación triangular.⁹¹

A partir del año 2000 han tenido lugar nuevas cumbres y conferencias cuyo objetivo ha sido apoyar y fomentar la Cooperación Sur-Sur y triangular. El G77 ha promovido las denominadas Cumbres del Sur. La primera de éstas se celebró en Marrakech en 2003 y la segunda en Doha en 2005, en las cuáles se trataron temas de intereses para los países del Sur, así como la importancia que tenía la cooperación en cuestión.

Además, la tradición Sur-Sur fue reconocida en reuniones internacionales de los últimos años, como en el Consenso de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo de 2002, donde se señaló la importancia de fortalecer la CSS y triangular como instrumentos para el intercambio de estrategias y experiencias exitosas.⁹² Igualmente,

⁹⁰ *Ibid.*, p. 14.

⁹¹ *Ibid.*, p. 14.

⁹² Organización de las Naciones Unidas, *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, 18 – 22 de marzo de 2002, puntos 19 y 43.

el Programa de Acción de Accra en 2008, reconoció el papel de las contribuciones de los donantes de renta media, resaltando la importancia de la CSS e impulsando una mayor cooperación de este tipo y triangular.⁹³ Asimismo en el Programa de Acción de Accra se reconoce la importancia de la no injerencia y de una agenda independiente de los países en vías de desarrollo, por lo que se respeta el espíritu original del movimiento de países no alineados. Lo que estos eventos muestran es la inclusión creciente de este tema en la agenda dominada por los donantes tradicionales; esto se estudiará con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

Cabe aclarar que aunque hago referencia a una coincidencia o entrecruzamiento de las agendas, esto no quiere decir que la tradición Sur-Sur esté abandonando un desarrollo autónomo. Por el contrario, cada vez más los países de renta media se interesan y son capaces de llevar a cabo Cooperación Sur-Sur, por lo que las diferentes conferencias y reuniones internacionales al respecto se mantienen dinámicas. Destaca, por ejemplo, el Evento de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades realizado en Bogotá, Colombia en 2010 donde se analizó la eficacia de esta forma de cooperación y se incentivó dándoles más voz a los países del Sur para continuar con estas prácticas.⁹⁴

2.3 REFLEXIONES PARCIALES

El discurso del desarrollo y los esfuerzos estructurados de realizar Cooperación Internacional para el Desarrollo nacen a consecuencia de la segunda Guerra Mundial con la intención deliberada de mantener la paz y la estabilidad. La lucha ideológica

⁹³ 3º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, *Programa de Acción de Accra*, Accra, Ghana, 2 – 4 de septiembre de 2008, punto 19, inciso b).

⁹⁴ Alonso *et. al.*, *op. cit.*, p. 17.

entre el capitalismo y el comunismo, las consideraciones de seguridad y la preocupación por mantener esferas de influencia de ambas superpotencias fueron el principal motor de la expansión de la ayuda externa. En la mayoría de los casos, la “cooperación” tenía más la forma de ayuda o asistencia que de colaboración, situación predecible en relaciones de poder tan asimétricas. De hecho se habló aquí sobre todo de Ayuda Oficial al Desarrollo, aquella otorgada por los donantes tradicionales.

A finales del siglo pasado, el colapso del bloque soviético y la prevalencia de los paradigmas de la democracia y el libre mercado, implicaron una expansión de los objetivos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como un aumento de los países receptores. En contraste, se observó una disminución de los flujos netos.

Los cambios sobre el papel del Estado en la economía y el mercado dieron forma a las políticas económicas nacionales y la política de ayuda externa. Por otra parte en los enfoques, o medios para la CID, se pueden identificar ideologías en tanto al papel que se asigna a las políticas públicas como a las instituciones que buscan el desarrollo. En el periodo de la posguerra, predominó la visión que tenía al Estado como el actor clave en el crecimiento económico. El estatismo incluía políticas como sustitución de importaciones, incremento del gasto fiscal y políticas para el fomento industrial. Posteriormente después de la crisis de los años setenta, hubo un giro ideológico a las teorías del libre mercado, donde la idea es que el estado intervenga poco o nada, para que la acción de los actores privados y las fuerzas del mercado sean el motor del crecimiento económico.

En la década de los años cincuenta y sesenta los donantes se enfocaban en el financiamiento de gran escala, principalmente dedicado a proyectos de infraestructura. En la década de los años setenta cobró importancia la vocación social bajo el discurso de los derechos humanos básicos. Posteriormente, la década de los ochenta y los

noventa estarían marcados por los programas de ajuste estructural y las exigencias del Consenso de Washington.

Para Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, estos elementos se van añadiendo sin sustituir del todo a los anteriores. De los primeros años se mantiene la atención a la infraestructura física, de los setenta la atención al campo, de los ochenta la atención a las variables macroeconómicas,⁹⁵ de la mano de la ampliación de la noción de desarrollo. Este entendimiento y aproximación integral que presenta al desarrollo, se traduce, sin embargo, en una multiplicación de los objetivos y con niveles de gasto que se mantienen bajos.

Respecto a la Cooperación Sur-Sur, lo importante es entender que esta no es un fenómeno nuevo, sino que posee su propio desarrollo histórico paralelo a la corriente principal del sistema de ayuda, basado en la intención de evitar la imposición por parte de las potencias y promover la cooperación horizontal entre socios.

⁹⁵ Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, *op.cit.*, p.52.

Capítulo 3

EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA ACTUALIDAD

En este capítulo se analizan las tendencias de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la actualidad. La CID se refiere a “la movilización de aquellas acciones y recursos financieros, técnicos y humanos que tienen como propósito contribuir a la promoción de todo aquello que se entiende como desarrollo”⁹⁶. Ésta abarca la forma más tradicional de la ayuda externa, que los donantes agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE etiquetan como Ayuda Oficial al Desarrollo, así como otras formas de cooperación. Se pueden distinguir dos grandes periodos para la CID: 1) el que va del final de la Segunda Guerra Mundial al final de la Guerra Fría y 2) del fin de la Guerra Fría a la fecha. El primer periodo estuvo fuertemente dominado por los donantes tradicionales y la AOD, esto se estudió ampliamente en el capítulo 2; el segundo periodo se estudia en el presente capítulo.

Cuando se habla del sistema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo se hace referencia a la diversidad y heterogeneidad de actores, pues cada uno cuenta con objetivos, intereses, estrategias y canales de actuación propios para promover todo aquello asociado con su concepción de desarrollo. En este sentido, la CID se trata más de un proceso o de un agregado que de una estructura estática. No se puede hablar de un régimen, pues a pesar de que se ha intentado construir una institucionalidad entorno a la Ayuda Oficial al Desarrollo, esta institucionalidad tiene grandes límites y déficits.

⁹⁶ Rodríguez Vázquez, *op. cit.*, p. 9.

3.1. OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

El sistema de actual de Cooperación Internacional para el Desarrollo se caracteriza por la multiplicidad de objetivos. La meta general es el desarrollo, pero, dada la complejidad para definir el concepto, hay una noción en extremo amplia sobre el significado de este objetivo. En la práctica, la diversidad de metas es un rasgo relevante, pues pone en evidencia la noción subyacente de lo que cada actor entiende por desarrollo y se traduce en diferentes modelos de cooperación. En este apartado reviso la multiplicidad de objetivos en el sistema de CID posterior a la Guerra Fría y su relación con los denominados “retos globales”. Asimismo, se ofrece una clasificación de los objetivos en dimensiones que pretende facilitar el análisis de los actores involucrados de acuerdo con sus prioridades.

Para Severino y Ray, el siglo XXI ha presenciado un aumento drástico de los objetivos que se atribuyen a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, lo cual refleja principalmente los retos de la globalización que se han consolidado en el nuevo milenio, como el cambio climático, pandemias y la seguridad internacional entre otros. Si bien la CID siempre ha comprendido una amplia diversidad de objetivos, la principal fuerza motora de dicha multiplicidad era de tipo geopolítico y estratégico en el marco de la Guerra Fría, en una competencia entre bloques.⁹⁷ Con la desintegración del bloque soviético, disminuyó el imperativo estratégico para desembolsar fondos para cooperación, de ahí que la década de los años noventa se caracterizara por bajos niveles de Ayuda Oficial al Desarrollo —en 1993, la AOD comenzó a bajar y alcanzó su punto

⁹⁷ En el Capítulo 2 se analizó como la AOD sirvió como moneda de cambio en la Guerra Fría, así como para prolongar la relación con las excolonias; es decir con móviles geopolíticos. Esto no quiere decir que simultáneamente a los intereses estratégicos no hayan coexistido motivaciones humanitarias genuinas.

más bajo en 1997, no recuperó el nivel de 1992 sino hasta 2003—. ⁹⁸ En la primera década del siglo XXI cobró importancia la ayuda considerada como humanitaria y de emergencia, así como la participación de ONGs que cubrieron el déficit en la materia. La tesis de Severino y Ray es que los “retos globales” se impusieron con fuerza, convirtiéndose en el móvil para el incremento de la ayuda de fuentes públicas en el siglo XXI.

Estos autores señalan que el ataque a las Torres Gemelas, del 11 de septiembre de 2001, puso de manifiesto lo peligroso de la profundización de la brecha social mundial. Con ello, la prevención y manejo de los conflictos se volvieron temas prioritarios, provocando el aumento del gasto en los llamados “Estados fallidos” o frágiles. Además, una gran variedad de problemas globales cobraron relevancia: pandemias, pérdida de biodiversidad, calentamiento global, crisis alimentaria, energética y financiera. Para estos autores, los eventos que trascienden fronteras nacionales, en especial la cuestión de la seguridad y el terrorismo, representan la justificación que revalida a la CID después del 2000, en tanto que representan una amenaza para los países desarrollados. Estas problemáticas no reemplazan retos históricos, como la pobreza y la desigualdad, sino que incrementan el imperativo para la acción global. ⁹⁹

En otras palabras, la Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene *de facto* la tarea de contener los efectos negativos de la interdependencia en un mundo globalizado. En este sentido, Severino y Ray identifican tres tipos de objetivos que persiguen los actores que otorgan CID ¹⁰⁰, si bien estos se distinguen conceptualmente, en la práctica se entrecruzan con frecuencia. Estos objetivos son:

⁹⁸ Ver Gráfico 1 sobre los montos totales de AOD, en la p. 51.

⁹⁹ Ver Severino & Ray, *op. cit.*, pp. 4-5.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 5.

- i. Acelerar la convergencia o al menos disminuir la brecha económica entre los países en vías de desarrollo y las economías industrializadas.¹⁰¹
- ii. Contribuir al bienestar humano básico y reducir la pobreza extrema. Una agenda basada en los derechos humanos, plasmada en los Objetivos de Desarrollo de Milenio.
- iii. Encontrar soluciones para la preservación y/o construcción de bienes públicos globales. Temas como cambio climático, preservación de las pesquerías internacionales, sistema financiero internacional y seguridad internacional.

Charles Gore¹⁰² retoma esta clasificación y hace la siguiente precisión: el Comité de Ayuda al Desarrollo, ONGs y fondos globales se enfocan mayormente en la segunda agenda y un tanto en la tercera; los donantes que hacen Cooperación Sur-Sur se abocan sobre todo a la primera agenda.¹⁰³

Por su parte, Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen proponen una clasificación de los objetivos en cuatro dimensiones que, si bien corre el riesgo de ser una sobresimplificación, como él mismo advierte, sirve al propósito de facilitar el análisis de los actores según la prioridad que otorgan a cada tipo de objetivos (Gráfico 3). En este sentido, la clasificación de objetivos que persigue cada donante no es el tema relevante en el debate, sino recordar que, más allá de las tendencias que pudieran

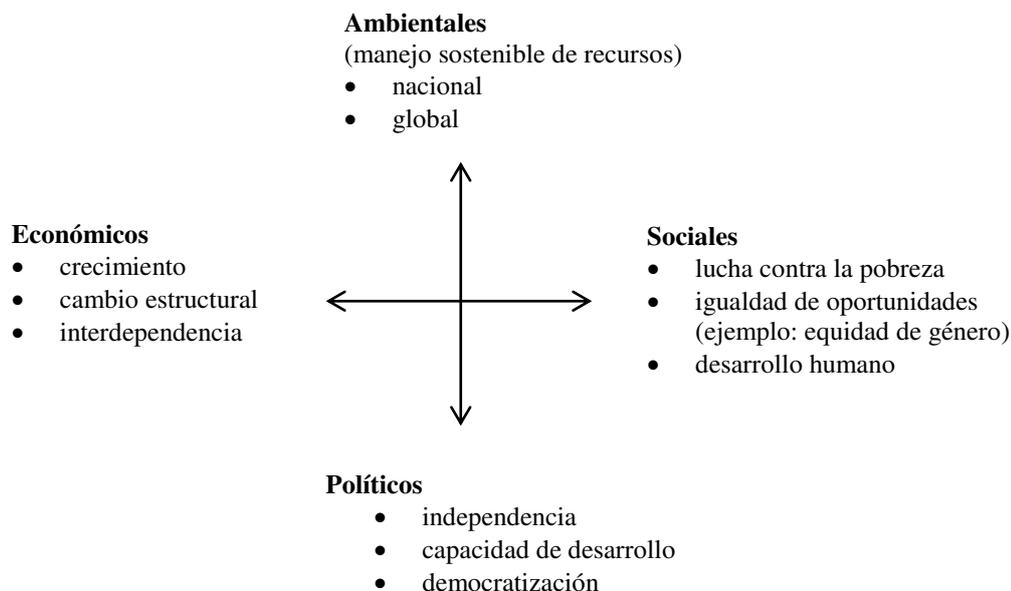
¹⁰¹ Aunque al lector realista esto podría parecerle un objetivo inalcanzable, una y otra vez en la literatura y en el discurso político aparece la aspiración de cerrar la brecha entre los países ricos y pobres. Esto se observa, por ejemplo, en la definición que ofrecen Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, la CID “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.” Citado en Ayala Martínez y Pérez Pineda, *op. cit.* p. 13.

¹⁰² Profesor honorario del Departamento de Economía de la Universidad de Glasgow, también fue Coordinador especial de investigación y análisis de la UNCTAD.

¹⁰³ Gore, Charles, "Introduction. The New Development Cooperation Landscape: actors, approaches, architecture", *Journal of International Development*, 25 (2013), pp. 769-786, p. 772.

etiquetarse como “globales”, cada donante responde a motivaciones particulares que influyen en la definición de objetivos y, por tanto, en modelos distintos de cooperación.

Gráfico 3. Objetivos de desarrollo. Clasificación en cuatro dimensiones



Fuente: Dgenbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, *op. cit.*, p. 36.

Degenbol-Martinussen y Engberg-Pedersen señalan que lo importante es que los objetivos atribuidos a la CID han aumentado en número y complejidad. “Las metas previamente formuladas rara vez son remplazadas por nuevas. Más bien la tendencia ha sido que los donantes continúan agregando más metas en la cooperación para el desarrollo, con frecuencia sin dar indicación de las prioridades. Los objetivos de índole económica han existido del inicio para los donantes oficiales, pero con el curso del tiempo, éstos le han dado distinto peso en relación con los de índole social, ambiental y política.”¹⁰⁴

¹⁰⁴ Degenbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, *op.cit.*, p. 37. Traducción propia.

La priorización de unos objetivos u otros no es una cuestión menor, en este sentido el proceso de adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como su transición a la agenda post-2015 y a los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, en cierto sentido persiguen el objetivo de señalar prioridades, que aunque sean generales sirvan para orientar los esfuerzos a favor del desarrollo. Ante la necesidad de tener un rumbo claro para la CID y las políticas nacionales, se crearon objetivos medibles que pudieran movilizar el apoyo y orientar esos esfuerzos. De hecho, en las estadísticas de Ayuda Oficial al Desarrollo otorgada, se puede argumentar que la recuperación y crecimiento de la ayuda que se observa en la primera década del siglo XXI¹⁰⁵ es en parte atribuible al efecto del compromiso en gasto social relacionado con la Declaración del Milenio.

En cuanto metas de los montos de la AOD, es necesario mencionar que, en las negociaciones de la UNCTAD, se estableció una meta de 0.7% del Producto Nacional Bruto (PNB). Sólo Noruega, Suecia, Luxemburgo, Dinamarca y Países Bajos han alcanzado o rebasado este objetivo en el siglo XXI.¹⁰⁶ El promedio de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo, para el periodo 2000 a 2013, es tan sólo de 0.28%, dato importante pues a pesar de que los niveles totales de AOD han aumentado, este objetivo se ha mantenido fuera de alcance.

3.2. DONANTES Y CANALES PARA LA COOPERACIÓN

El sistema de ayuda internacional consiste en más de 150 agencias multilaterales (entre aquellas del sistema de la ONU y otras instituciones globales y regionales), 33 agencias

¹⁰⁵ Ver Gráfico 1 sobre montos totales de AOD en la p. 51.

¹⁰⁶ Ver Anexo 2. El promedio de estos países para el periodo de 2000 a 2013 es el siguiente: Noruega 0.93%, Suecia 0.93%, Luxemburgo 0.90%, Dinamarca 0.88%, y Países Bajos 0.79 %.

bilaterales miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo, al menos 10 gobiernos que no pertenecen al Comité que proveen montos sustanciales, y un creciente número de fondos globales.¹⁰⁷ Aunque no dedico esta tesis al estudio de actores privados ni locales en la Cooperación Internacional para el Desarrollo, vale la pena mencionar que la participación de estos –tendencia que estalló en la década de los años noventa– continúa aumentando. Un dato muy revelador es que “[e]n los EEUU, la AOD representa una proporción menor del monto total comprometido con los países en vías de desarrollo comparada con el monto de las organizaciones filantrópicas privadas”¹⁰⁸. No sólo las organizaciones sin fines de lucro tienen un involucramiento cada vez mayor, también lo tienen las empresas con agendas de responsabilidad social y ambiental que dedican fondos a países de menor nivel de desarrollo.

Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen identifican seis grupos en los que dividen a los donantes más importantes. Consideran que cada grupo se ha caracterizado por poseer un modelo de ayuda, aunque señalan que desde la década de los noventa hay elementos que apuntan a la convergencia de estrategias. Utilizan cuatro variables para evaluar y comparar los modelos de ayuda: 1) los criterios para la selección del país beneficiario, 2) del sector beneficiado, 3) la forma/modalidad de la ayuda y 4) el balance entre ayuda al desarrollo y ayuda de emergencia¹⁰⁹.

Con base en este análisis concluyen que hay dos factores explicativos de los diversos modelos de ayuda: en primer lugar, el tamaño y peso político del donante; y,

¹⁰⁷ Ver Burall, Simon, Simon Maxwell y Alina Rocha Menocal, “Reforming the international aid architecture: Options and ways forward”, Overseas Development Institute, Working Paper 278, Londres, 2006, p. 4.

¹⁰⁸ Severino & Ray, *op. cit.*, p. 5. Traducción propia.

¹⁰⁹ Como ya expliqué en el capítulo 1, esta última tiene el fin de brindar alivio inmediato y atender las necesidades más urgentes como provisión de agua, alimentos, atención médica a heridos y enfermos, albergue y saneamiento básico. Se distingue de la CID pues en la mayoría de los casos no contribuye al desarrollo de largo plazo del beneficiario.

en segundo lugar, el carácter bilateral o multilateral de éste. Estos son los grupos de donantes:

- i. Grandes donantes bilaterales: Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania y Reino Unido. Los grandes donantes bilaterales se caracterizaron en sus primeras décadas por aportar ayuda con base en criterios políticos (historia colonial y competencia ideológica) y en sectores estratégicos para asegurar la alineación con Occidente, tal como infraestructura y fortalecimiento del Estado. La asistencia al desarrollo y la ayuda de emergencia se organizaban de manera separada. A partir de la década de los años ochenta, este grupo de donantes amplió su presencia geográfica y los programas sectoriales complementaron los proyectos de la mano de programas de ajuste sectorial. En esa década y en la siguiente, presionaron fuertemente a favor de la liberalización económica y, posteriormente, política.
- ii. Pequeños donantes con mentalidad similar: Dinamarca, Noruega, Suecia, Países Bajos y, hasta cierto punto, Canadá. Países que establecieron sus programas de ayuda con clara referencia a obligaciones morales y humanitarias, con base en la ideología que también inspiró el desarrollo del estado de bienestar en el ámbito nacional. Comenzaron aportando la mayoría de su ayuda externa a través de organismos multilaterales; posteriormente, escogieron unos pocos países como socios bilaterales. Al principio, los sectores atendidos fueron principalmente el agrícola y el de infraestructura; en la década de los años ochenta, explotaron espacios que dejaron el FMI y el Banco Mundial para continuar con una agenda progresista basada en la atención a los sectores sociales más desprotegidos. En la década de los noventa, expandieron sus

demandas a favor de la liberalización política e incursionaron en la ayuda de emergencia.

- iii. Sistema de la ONU, en particular el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF¹¹⁰). Se han caracterizado por limitar los criterios políticos de selección de beneficiarios y sectores. Trabajan tanto a nivel de proyecto, como a favor del cambio sistémico.
- iv. Bancos multilaterales de desarrollo: Banco Mundial y bancos regionales. Han ampliado considerablemente su actuación. En particular el Banco Mundial pasó de realizar proyectos de infraestructura en países alienados con Occidente, a trabajar en múltiples sectores en prácticamente todos los países en desarrollo, una vez que se desintegró del bloque comunista.
- v. ONGs internacionales con base en países donantes. Comenzaron trabajando principalmente para el alivio de situaciones de emergencia. Se concentran en sectores sociales.
- vi. La Unión Europea, como organización regional y donante independiente.

Con base en los dos factores explicativos de los modelos de ayuda —el tamaño y peso político, el carácter bilateral y multilateral—, se pueden realizar determinadas conclusiones. Las potencias tienden a usar sus programas de ayuda como palanca de apoyo para su política exterior e interna. Los países pequeños tienen una agenda con un mayor grado de libertad y menor condicionalidad en sus aportaciones. La ayuda

¹¹⁰ Adquiere el acrónimo del nombre original en inglés, *United Nations International Children's Emergency Fund* (en español Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia). Fue creado el 11 de diciembre de 1946, con el fin de atender a los millones de niños desplazados a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

bilateral tiene objetivos más estrechos y la multilateral se dirige al fortalecimiento de sistemas globales.¹¹¹

Sobre la distinción entre cooperación por la vía multilateral y bilateral, se puede argumentar que los actores multilaterales ayudan a contener la competencia y el conflicto entre los donantes, al mismo tiempo que ofrecen un vehículo para la acción colectiva. Asimismo, tienden a distribuir mejor los recursos y evitan países “huérfanos de donantes”¹¹²; crean economías de escala que contribuyen a disminuir costos y tienen mayor capacidad de investigación, análisis e innovación. Aunque los mecanismos internos de gobernanza de los organismos internacionales son criticables y perfectibles, al menos contemplan cierta representatividad para los beneficiarios; en contraste, las agencias bilaterales no tienen mecanismos formales para ello.

Las agencias bilaterales también tienen ventajas: se puede argumentar que tienen mejor conocimiento y más cercanía con algunos países beneficiarios, atribuible a las relaciones históricas. Además, tienen el potencial de ejecutar una cooperación más coherente con sus propias políticas comerciales y de seguridad, potenciando su efectividad. En cuanto a la AOD, alrededor del 70% de ésta es bilateral y 30% multilateral¹¹³.

Para Charles Gore hay cinco grandes tipos de donantes: los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo; los países que no están en el Comité; los fondos globales; las fundaciones privadas; y las ONGs internacionales.¹¹⁴

¹¹¹ Ver Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, *op. cit.*, pp. 53-55.

¹¹² En principio se trata de países que reciben muy poca o nula ayuda en general o en ciertas áreas. Sin embargo, no existe una definición única y consensuada. Para saber qué país recibe menos ayuda de la necesaria hay distintos criterios normativos. Uno puede ser la ayuda *per capita* similar para países de ingresos bajos. **Fuente:** Rogerson, Andrew, y Suzanne Steensen, “Aid Orphans: Whose Responsibility?”, *OECD Development Co-operation Directorate Development Brief*, 1 (2009), p.1. Traducción propia.

¹¹³ Esta proporción tan alta de ayuda bilateral tiene dos componentes. Uno, la ayuda bilateral en sentido estricto. Dos, la ayuda que si bien se canaliza a través de una institución multilateral está etiquetada por parte del donante.

¹¹⁴ Gore, *op. cit.*, p. 770.

La tipología de Dgenbol-Martinussen y Engberg-Pedersen se publica en 2002, mientras que la de Charles Gore en 2013; la comparación entre ambas tipologías es necesaria e interesante para entender cómo se entienden y estudian a los actores de la cooperación. En el transcurso de una década, los países oferentes que no son parte del CAD han adquirido mayor visibilidad (tema que retomaré más adelante). Zimmerman y Smith, a su vez, subdividen los países que no están en el Comité de Ayuda al Desarrollo en tres grupos¹¹⁵:

- Países con nuevos programas de cooperación alineados a las políticas del CAD, como los países de Europa del Este.
- Proveedores de Cooperación Sur-Sur, como la India, China, Brasil y Venezuela (países que, según él, no se conciben como donantes, no al menos en el sentido tradicional del término; de hecho en la literatura de cooperación Sur-Sur es común el término socio y no donante). Es, sin embargo, discutible poner a todos estos países en una misma categoría pues con el crecimiento de China, por ejemplo, bien se puede argumentar que ese país se ha alejado de los postulados mismos de la Cooperación Sur-Sur que parten de asociaciones horizontales.
- Donantes árabes, como Arabia Saudita y Kuwait (países que se conciben ellos mismos como donantes, pero cuyas políticas no se apegan a los lineamientos del CAD).

Hay una etiqueta adicional que no está incluida de manera explícita en ninguna de las clasificaciones anteriores, ésta es la de *donantes emergentes*. Vale la pena aclarar qué se entiende por donantes emergentes. Bruno Ayllón afirma que en el primer reporte del Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) se realiza “una depuración de la terminología,

¹¹⁵ Ver clasificación de Zimmerman y Smith en *en Ibid.*, p. 770.

reservando el término donantes emergentes a los países de la OCDE que no son miembros del CAD”¹¹⁶. José Antonio Sanahuja detalla que

[e]ntre los “donantes emergentes” se encuentran, en primer lugar, nuevos Estados miembros de la [Unión Europea], que están accediendo a la condición de donantes a través del presupuesto comunitario y de modestos programas de ayuda bilateral, sobre todo ayuda de emergencia y asistencia técnica. En segundo lugar, miembros de la OCDE que no están integrados en ese Comité, como México, Corea del Sur, o Turquía, que según estimaciones del propio CAD, pueden llegar a aportar alrededor de 2.000 millones de dólares en 2010. En tercer lugar hay que mencionar a países emergentes como Rusia, India, China, Sudáfrica o Venezuela, cuyo creciente peso económico y político está alentando un aumento de la ayuda.¹¹⁷

Sin embargo, como explica Ngaire Woods aunque este término se usa de manera relajada para referirse a los nuevos donantes en oposición a los donantes del CAD¹¹⁸, la mayoría de los donantes emergentes no son de hecho nuevos donantes. “Por ejemplo, se estima que en el periodo que va de 1974 a 1994 la ayuda externa de los donantes árabes representó en promedio 13.5 por ciento de la ayuda total. La República Popular China ha brindado ayuda a otros países virtualmente desde 1949, comenzando su programa de ayuda a África en la década de los años cincuenta”¹¹⁹. “La India, aunque en una escala mucho más pequeña, ha tenido una papel importante al brindar asistencia para el desarrollo a sus vecinos, principalmente a Bután, Nepal y Bangladesh, durante cinco décadas.”¹²⁰

¹¹⁶ Ayllón Pino, Bruno, “Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: Implicaciones para la cooperación española”, Madrid, FRIDE, 2009, p.4.

¹¹⁷ Sanahuja, José Antonio, “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Manuela Mesa (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*, Madrid, CEIPAZ, 2007, p. 90.

¹¹⁸ Ngaire Woods les llama donantes establecidos; a lo largo de la tesis yo me refiere a ellos como tradicionales. Traducción propia.

¹¹⁹ Woods, Ngaire, “Whose Aid? Whose Influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance”, *International Affairs*, 84 (2008), pp. 1205–1206. Traducción propia.

¹²⁰ Quadir, Fahimul, “Rising Donors and the New Narrative of the South-South Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?”, *Third World Quarterly*, 34 (2013), pp. 321-338. Traducción propia.

Encuentro que el uso del término emergentes es común sobre todo en los documentos del Comité de Ayuda al Desarrollo donde se ve a los países ajenos al CAD como donantes emergentes o incipientes en tanto que desde su perspectiva éstos recién incursionan en el otorgamiento de ayuda externa, asimismo bajo el supuesto de que eventualmente estos podrían incorporarse al Comité o, al menos, adherirse a los lineamientos de éste. En resumen, el uso de la etiqueta de *donante emergente* puede oscurecer el hecho de que otros países fuera del CAD (incluidos los que se inscriben en la tradición de Cooperación Sur-Sur), realizan cooperación para el desarrollo desde hace mucho tiempo. En todo caso, se puede hablar de que su importancia creciente se debe al aumento de volumen de la cooperación que llevan a cabo.

En todo caso, resulta difícil cuantificar las aportaciones de los países que no están en el Comité de Ayuda al Desarrollo pues éstos tienen diferentes métodos para reportar lo que ellos consideran CID, no reportan su cooperación en término de Ayuda Oficial al Desarrollo, pues como dije ésta es un concepto exclusivo de ese Comité. Por su parte, Naciones Unidas estima el valor de la cooperación Sur-Sur entre 13 y 15 mil millones de dólares, pero esta cantidad está, probablemente, muy por debajo del nivel real¹²¹ —por ejemplo, la FAO ubica a China como el tercer donante de ayuda alimentaria—. ¹²²

Para el año de 2012, la Ayuda Oficial al Desarrollo total otorgada por los países del Comité de Ayuda al Desarrollo se estima en 126 mil millones de dólares. La AOD otorgada por los países que no pertenecen al Comité, pero que sí reportan a la OCDE, sumó en ese año 6.5 mil millones de dólares, es decir, una proporción de 19 a 1.¹²³ Sin

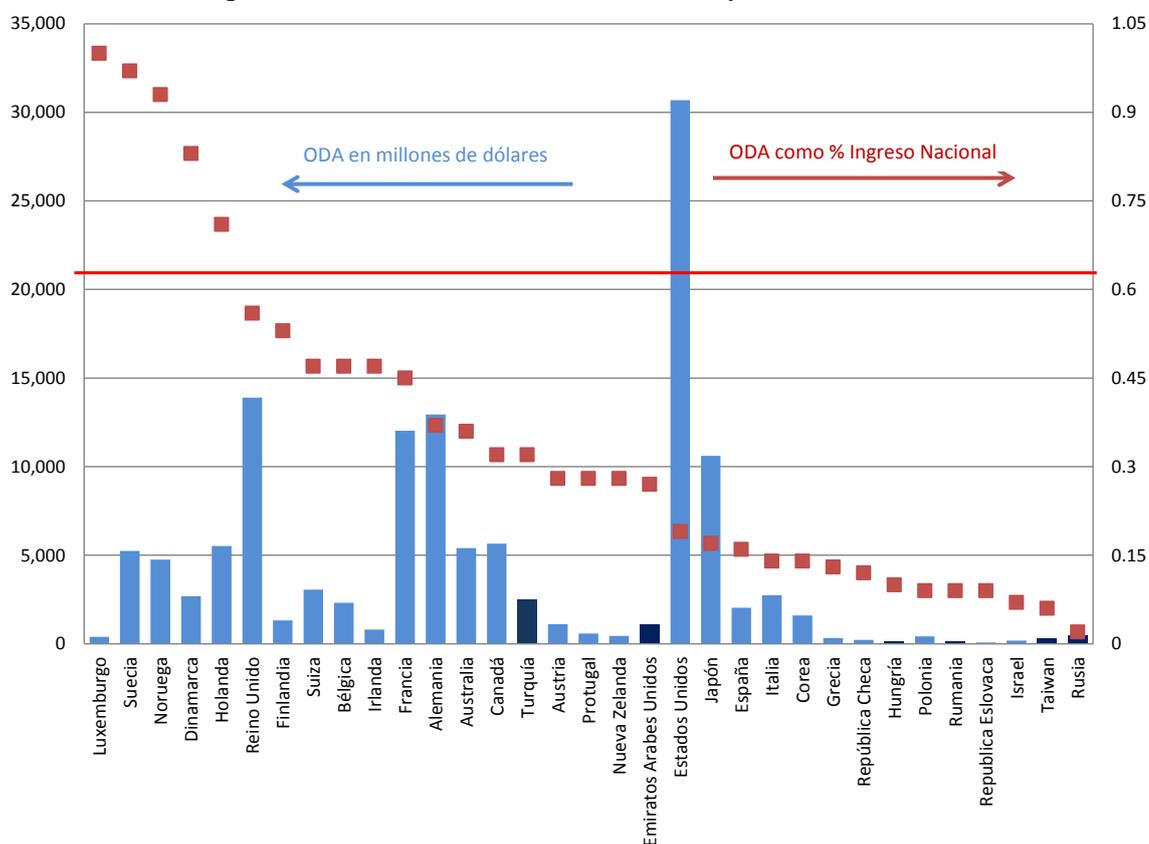
¹²¹ Ver Gore, *op. cit.*, p. 771.

¹²² Burall *et. al.*, *op. cit.*, p. 4.

¹²³ Los países que sí reportan a la OCDE, aunque no pertenecen al CAD son: Arabia Saudita, Bulgaria, Chipre*, Emiratos Árabes Unidos, Estonia, Hungría, Israel, Kuwait, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Rumania, Rusia, Tailandia, Taiwán y Turquía.

embargo, como se puede observar en el siguiente gráfico, Turquía y Emiratos Árabes Unidos gastaron más en 2012 en términos nominales que muchos de los países miembros del CAD. Esta es sólo una de las razones que hacen tan controversial la medida de AOD, sin embargo debido a su continuidad se mantiene como referencia obligada.¹²⁴

Gráfico 4. AOD total y como porcentaje del ingreso de países del CAD y Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Taiwán y Rusia en 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

¹²⁴ La medida de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es controversial por varias razones: deja fuera elementos valiosos no cuantificables, los países ricos pueden inflar los datos incluyendo elevados costes de operación e incluyendo montos que finalmente se utilizan para comprar servicios que ellos mismos proveen (ayuda atada). Finalmente, aunque la AOD supone excluir gastos militares se ha dicho que Estados Unidos hace pasar muchos gastos relacionados con misiones militares como AOD. Considero, sin embargo, que la AOD es una medida muy utilizada y difundida debido a la continuidad con que se reporta, además de que representa un punto de cooperación entre países donantes, más allá de las distintas políticas de ayuda externa.

Otro rasgo del sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo es la multiplicación de fondos sectoriales, como se puede observar con la creación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (en inglés *Global Environment Facility*, GEF). Según Severino y Ray existen alrededor de setenta fondos globales abocados al desarrollo y, en 2005, estos fondos representaban ya el 7% de la ayuda multilateral.¹²⁵ Además, más fondos han sido creados en la última década que en los primeros 50 años de la Ayuda Oficial al Desarrollo. De manera casi generalizada, la proliferación de actores y canales para la CID es considerada problemática, pues se considera que afecta la eficiencia y coherencia de la política de cooperación e impone altos costos de operación.¹²⁶ Asimismo, se asocian las tendencias de la “proliferación” de canales de donación con la “fragmentación”, que se refiere al creciente número de actividades y la disminución del valor promedio invertido en ellas. Para Severino y Ray esta postura no es necesariamente acertada, en tanto que desestima las posibles ventajas de la pluralidad de actores. Según ellos, “[d]e hecho, la viva creatividad de los nuevos actores del desarrollo ha dinamitado las visiones tradicionales y ha transformado las viejas formas de acción, ha desatado innovación que probablemente no habría surgido”¹²⁷ .

3.3. MODELOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Una vez revisado el panorama general de los actores que otorgan cooperación para el desarrollo, se pueden distinguir tres modelos básicos de CID. Primero el modelo del

¹²⁵ Severino & Ray, *op. cit.*, p. 6.

¹²⁶ Véase por ejemplo: Burall *et. al.*, *op. cit.*, p. 3; Martínez y Sanahuja (coords.), *op. cit.*, p. 2 y Easterly, William, *The Elusive Quest for Growth. Economist's Adventures and Misadventures in the Tropics*, Londres, MIT Press, 2002.

¹²⁷ Severino & Ray, *op. cit.*, p. 7.

Comité de Ayuda al Desarrollo (que principalmente toma la forma de Ayuda Oficial al Desarrollo); segundo, la Cooperación Sur-Sur, y tercero, la formas mixtas, entre las cuales la más conocida es la triangular. Aunque es cierto que la tendencia actual apunta a un mayor diálogo entre los grandes donantes y los donantes emergentes. En este sentido, la cooperación triangular puede ser vista como un puente, más allá de que la práctica de esta modalidad se mantiene en bajos niveles. Gore habla de una tendencia a la convergencia: “el contraste entre el esquema vertical (Norte-Sur) y horizontal (Sur-Sur) está en riesgo de ser una caricatura¹²⁸.”

Para Severino y Ray, la consecuencia de la multiplicidad de actores ha sido la innovación en instrumentos de cooperación, aunque estos no sustituyen a los canales tradicionales de ayuda. Señalan que el cambio ha sido tan veloz, que probablemente ya se ha trascendido la vieja escuela (la que representa el CAD). Entre las innovaciones podemos encontrar mecanismos tributarios o parecidos (como los impuestos a los boletos de avión), el aumento de la inversión en capital de riesgo, mayor uso de las herramientas de los mercados financieros (como fondos, mecanismos de aseguramiento, esquemas de garantías o emisiones de bonos especiales), programas y fondos globales; e instrumentos de crédito contingentes o anticíclicos.¹²⁹

Estos autores identifican cuatro tendencias que están modificando las prácticas actuales.¹³⁰ Primero, aceptación del financiamiento sostenido: por mucho tiempo, la ayuda se concibió con el fin de realizar fuertes inversiones iniciales y se esperaba que los beneficiarios fueran capaces de seguir con los costos de operación y mantenimiento; ahora hay mayor apertura y ya no es necesariamente el caso, por ejemplo a través del

¹²⁸ Gore, *op. cit.*, p. 774. Traducción propia.

¹²⁹ Ver Severino & Ray, *op. cit.*, p. 8.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 9–15,

apoyo presupuestario sostenido en sector salud.¹³¹ Segundo, nuevos instrumentos financieros, como garantías y créditos anticíclicos, cuyos pagos están condicionados a que los ingresos de los países se mantengan por encima de un nivel previamente acordado. Tercero, una búsqueda de efectos sistémicos que trasciendan el resultado a nivel de proyecto o programa, por ejemplo la introducción del pago por derechos de emisiones y mercados de bonos de carbono¹³² que representa una especie de tributación que busca tener impactos sistémicos. Cuarto, la eliminación de barreras entre lo público y lo privado, como la búsqueda de mecanismos para el mejor aprovechamiento de las remesas y el trabajo con ONGs. En este último aspecto, destaca el hecho no sólo del número creciente de asociaciones público-privadas, sino de efectos menos estudiados, como el hecho que la exención de impuestos fomenta la multiplicación de las iniciativas filantrópicas, además de que puede verse como una disminución de recursos para el gobierno, lo cual implica que no tiene control de la forma y el sector en el que se destinan.

Asimismo, la aceptación de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que serían imposibles de lograr por los países sin ayuda internacional, representa para los autores una aceptación tácita de la responsabilidad global en la materia. Esta lógica deslegitima los cuestionamientos en torno a la sostenibilidad, pues “[l]a eficiencia de un programa ya no se evalúa más con base en la capacidad del receptor de emanciparse de las transferencias económicas, sino a través del mejoramiento de los estándares de vida básicos de las poblaciones objetivo”¹³³.

¹³¹ La lógica es la del eslabón más débil. Una pandemia podría desatarse en caso de que se desatiendan algunos países. En este sentido, está en el interés de los donantes, aunque sea por autopreservación, aportar para el fortalecimiento de las capacidades de prevención, advertencia temprana y atención de emergencias sanitarias.

¹³² Los llamados *bonos de carbono* agrupan varios instrumentos que pueden generarse por diversas actividades de reducción de emisiones de dióxido de carbono, por ejemplo Certificados de Reducción de Emisiones.

¹³³ Severino & Ray, *op. cit.*, p. 10.

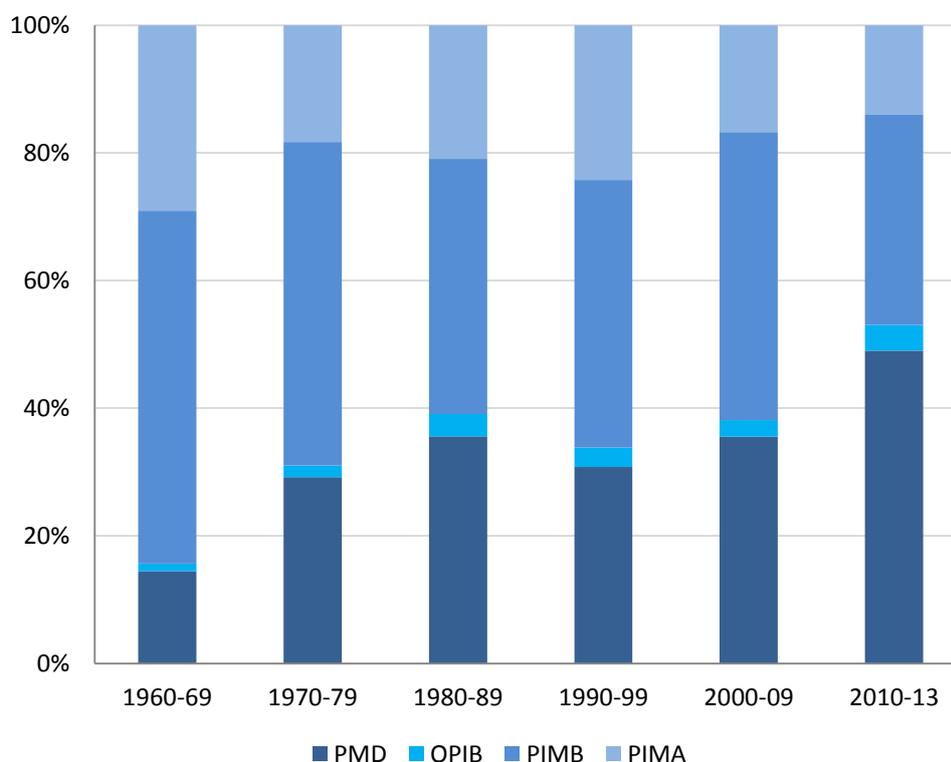
3.3.1. Tendencias de cooperación de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (la tradición Norte-Sur)

Se puede afirmar que los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo aún dominan la cooperación en el sector; sin embargo, la cooperación que ofrecen los donantes que no están en ese Comité crece a tasas más grandes que la Ayuda Oficial al Desarrollo, pues la importancia relativa de ésta como fuente de financiamiento externo ha disminuido.¹³⁴

En este apartado se presentan algunas tendencias relevantes en los flujos y distribución de la AOD, debido a la importancia relativa que tiene hasta ahora, y debido a la existencia de diversas bases y fuentes que permiten hacer un análisis. Advierto que la información que aparece en la base de datos de la OCDE puede representar compromisos o desembolsos, en cada caso se hace la aclaración pertinente; más allá de esto, una cuestión adicional que debemos tener presente al analizar estas cifras es que son cantidades que no reflejan si son efectivas o no, si contribuyen o no a sus propósitos.

¹³⁴ Gore, *op. cit.*, p. 771

Gráfico 5. Distribución de la AOD otorgada por los países CAD por categorías de ingreso de los países beneficiarios¹³⁵
(Estructura porcentual de desembolsos netos en dólares corrientes)



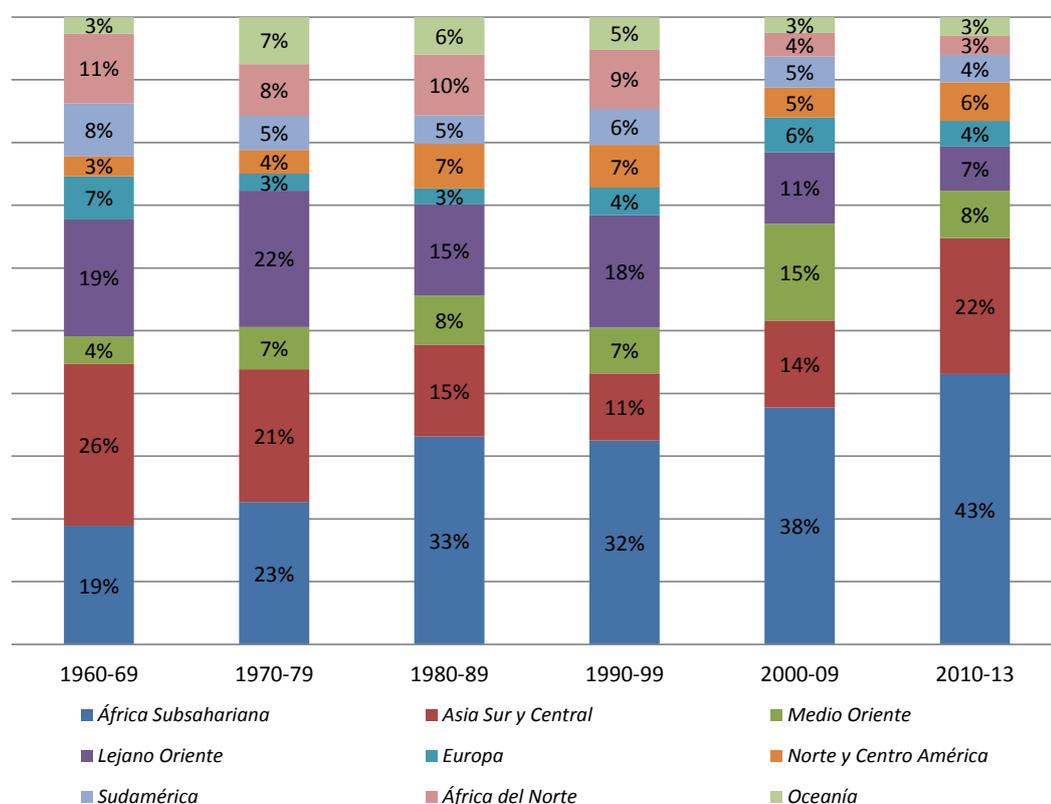
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

La proporción de AOD dedicada a los *países menos desarrollados* (PMD)¹³⁶ ha aumentado. Ese porcentaje, sumado al de *otros países de ingreso bajo* (OPIB), se acerca al 50% y en los últimos tres años representa más de la mitad. Se presenta también una tendencia a la concentración de la AOD en los países de bajos ingresos y a la consecuente retirada de los países de renta media.

¹³⁵ Categorías: PMD: países menos desarrollados; OPIB: otros países de ingresos bajos; PIMB: países de ingresos medios bajos; y PIMA: países de ingresos medios altos.

¹³⁶ Es una categoría de la ONU, definida no sólo por ingreso per cápita sino por cuestiones estructurales. Ver Asociación Internacional de Fomento, *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends In Official Development Assistance Flows*, Febrero 2007, p.7.

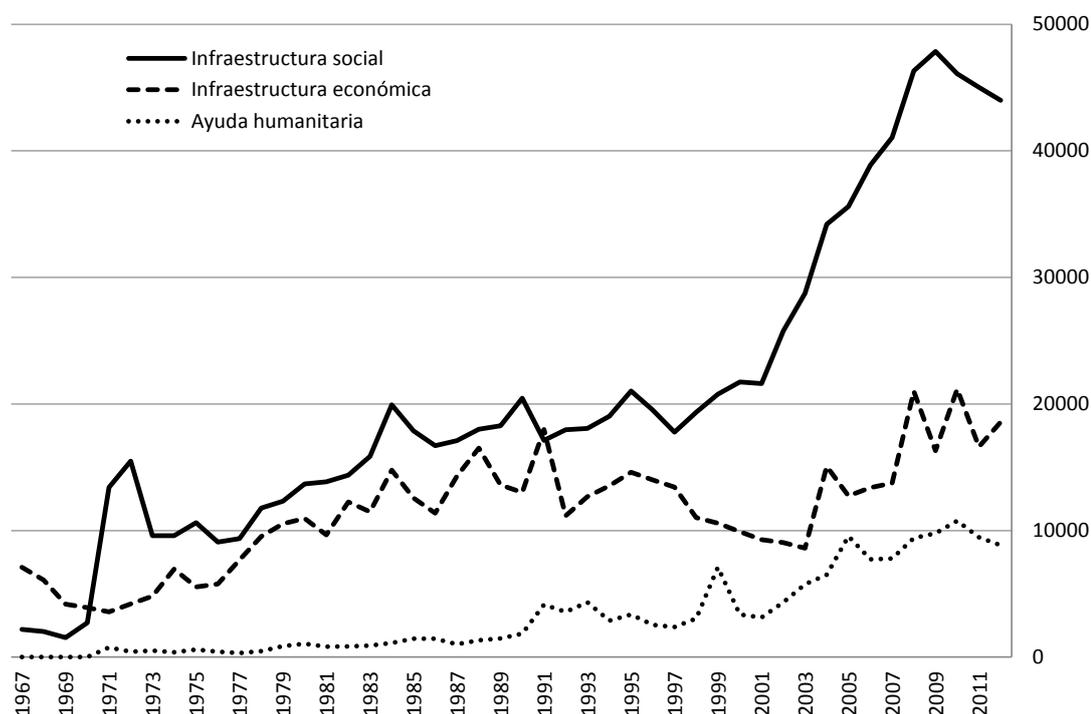
Gráfico 6. Distribución geográfica de la AOD de los países CAD
(Estructura porcentual de desembolsos netos a precios de 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

El gráfico muestra la distribución geográfica de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Se puede observar la tendencia a la concentración de ésta en África, pues la proporción de África subsahariana ha aumentado —en el periodo del 2000 al 2013, casi la mitad del AOD total (46%) se destina a África en conjunto—. Un 10% está etiquetado para el continente americano, proporción que se ha mantenido más o menos constante a lo largo del tiempo.

Gráfico 7. Comportamiento de la AOD comprometida por los países del CAD para los sectores social, económico y ayuda humanitaria (Millones de dólares a precios de 2012)



Fuente. Elaboración propia con datos de la OCDE.

La Ayuda Oficial al Desarrollo comprometida para *infraestructura social*¹³⁷ ha crecido considerablemente en los últimos años, tendencia que responde en parte a la firma de la Declaración del Milenio. En el Gráfico 2 (p. 51) se observa que éste sector representa un tercio de toda la AOD. En contraste, el gasto en *infraestructura económica*¹³⁸ no

¹³⁷ La categoría de “infraestructura social y servicios” abarca los esfuerzos para desarrollar el potencial de los recursos humanos y mejorar las condiciones de vida en los países receptores de ayuda. Incluye, pero no se agota en: a) *Educación*: infraestructura educativa, los servicios y las inversiones en todas las áreas. La educación especializada en campos particulares, como la agricultura o la energía se reporta dentro del sector de que se trate. b) *Salud y Población*: asistencia a los hospitales y clínicas, incluidas las instituciones especializadas, como las de la tuberculosis, la atención materno-infantil; otros servicios médicos y dentales, incluyendo la enfermedad y el control de epidemias, los programas de vacunación, la enfermería, el suministro de medicamentos, la demostración de la salud, etc; programas de administración de la salud pública y del seguro médico; la salud reproductiva y la planificación familiar. c) *Abastecimiento de Agua, Saneamiento y Alcantarillado*: toda la ayuda dada para el abastecimiento de agua, el uso y el saneamiento; desarrollo fluvial, pero con exclusión de los sistemas de riego para la agricultura. Fuente: OCDE.

¹³⁸ La partida de *infraestructura y servicios económicos* comprende la asistencia a las redes, los servicios públicos y servicios que faciliten la actividad económica. Incluye, pero no se agota en: a) *Energía*: producción y distribución de energía, incluyendo el uso pacífico de la energía nuclear. b) *Transportes y Comunicaciones*: esencialmente equipos o infraestructuras para carretera, ferrocarril, marítimo y aéreo, y para la televisión, la radio y las redes de información electrónica. Fuente: OCDE.

está creciendo. Mucho se ha desatacado que la ayuda humanitaria¹³⁹ se hace visible en la década de los noventa; llama la atención que los montos destinados a este rubro se mantienen ligeramente a la alza después del 2000. Este resulta un rubro controversial, pues aunque no se cuestiona su pertinencia, no siempre abona al desarrollo sostenible pues puede funcionar como un simple paliativo.

3.3.2. Tendencias de Cooperación Sur-Sur

Presentar el tipo de información que se dio para el caso de la cooperación de los países del CAD es simplemente imposible, porque para empezar no se cuenta con una medida única que sea comparable entre todos los oferentes de cooperación. Vale la pena sin embargo apuntar dos tendencias importantes.

Primero, la Cooperación Sur-Sur ha ganado visibilidad porque involucra montos cada vez más grandes. El Informe de Desarrollo Humano de 2013, se titula *El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso* y versa sobre los llamados países emergentes. Afirma que en lo bilateral, la CSS suele

...combinar la asistencia convencional para el desarrollo con comercio, préstamos, intercambio de tecnología e inversiones directas que promuevan el crecimiento económico con cierto grado de autosuficiencia. Los países del Sur proporcionan subvenciones a menor escala que los donantes tradicionales, pero también aportan otras formas de asistencia, a menudo sin condiciones explícitas sobre política económica o enfoques de gobernanza.¹⁴⁰

¹³⁹ *Ayuda humanitaria*: comprende la ayuda de emergencia, en dinero o en especie, incluyendo la respuesta de emergencia, la ayuda alimentaria, apoyo para la reconstrucción a corto plazo y la rehabilitación, la prevención de desastres. Se excluye la ayuda a los refugiados en los países donantes. **Fuente:** Glosario en línea de la OCDE.

¹⁴⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso*, Nueva York, 2013.

Se señala a Brasil, China e India como grandes proveedores de Cooperación Sur-Sur. Esto me lleva al segundo punto, conforme los oferentes más grandes adquieren mayor poder relativo también es cierto que se alejan de los principios que ha caracterizado, al menos en el discurso, a la Cooperación Sur-Sur.

3.3.3. *Cooperación triangular*

La cooperación triangular puede considerarse una especie de puente entre las dos primeras tradiciones de cooperación. En este sentido, el esquema básico triangular que incluye un donante (un país desarrollado), un socio donante (país de renta media) y un receptor (país de renta baja). Sin embargo, cabe destacar que la articulación de esquemas triangulares con un actor del Norte es relativamente novedosa en el sistema de la CID. Han desatacado en este sentido, Japón y Alemania. Ambos países señalaron en sus documentos estratégicos la importancia de este tipo de esquemas y han ejercido una política de promoción.

En particular, Japón se caracteriza por realizar acuerdos formales sobre el particular, mediante lo que llaman *Partnership Programmes*. El primero establecido en América Latina tuvo a Chile como socio en 1999, después Brasil en 2000, Argentina en 2001 y México en 2003.¹⁴¹

Alemania, por su parte, se ha caracterizado por esquemas más flexibles. En el caso de España la cooperación triangular “aparece” por primera vez en su II Plan director correspondiente a los años 2005-2008.¹⁴² Una característica en este caso es

¹⁴¹ Ver Alonso *et. al.*, *op. cit.*, pp. 48-50.

¹⁴² Ver Alonso *et. al.*, *op. cit.*, p 61.

que el desarrollo de esquemas triangulares depende de la fortaleza del marco previo de cooperación con el socio oferente.

3.4. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

3.4.1 *La arquitectura de la ayuda y las presiones para reformarla*

No hay un marco institucional que sirva para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, pero existen múltiples foros donde se discute el tema. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE es una referencia obligada debido a su antigüedad, peso político y económico de sus miembros, así como por la institucionalidad que ha construido; no obstante, la exclusividad de su membresía también le quita legitimidad.

Burall, Maxwell y Rocha Menocal consideran que hay varios grupos y foros internacionales que ofrecen espacios predilectos y alternativos para el tratamiento de este tema. La ONU sería el principal mecanismo; adicionalmente, también el G8 (pues dona dos terceras partes de la AOD) y el G-20 (pues representa dos terceras partes de la población mundial y 85% del PIB mundial) son importantes. Los autores destacan que podría darse un relevante proceso de cambio al interior del FMI y el Banco Mundial.¹⁴³

Se denomina *arquitectura de la ayuda* al conjunto de reglas e instituciones que ordenan los flujos de ayuda (principalmente AOD) a los países en desarrollo. La mayoría de los principios e instituciones actuales de la ayuda son resultado de más de medio siglo de debate y decisiones conjuntas entre los grandes donantes. Los tres

¹⁴³ Ver Burall *et. al.*, *op. cit.*, p.14.

pilares institucionales de la arquitectura tradicional de la ayuda han sido el FMI, el Banco Mundial y el Comité de Ayuda al Desarrollo.

El *Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda* (HLF por sus siglas en inglés) es un proceso de trabajo impulsado por el CAD, el Banco Mundial y otros actores, donantes bilaterales y multilaterales. Es la respuesta a los denominados problemas de proliferación y fragmentación¹⁴⁴ de la ayuda. En este foro se han adoptado cuatro importantes documentos programáticos:

- i. *Declaración de Roma sobre Armonización* (febrero 2003). No asistieron Brasil, Rusia, India, China, Turquía y Sudáfrica, actores que cobraron relevancia en años posteriores a la reunión, por lo que su ausencia se tradujo en poca legitimidad de largo plazo. En ese entonces, el porcentaje de ayuda de los donantes externos al CAD era tan pequeña que su ausencia ni si quiera causó controversia.
- ii. *Declaración de París sobre eficacia de la ayuda* (marzo 2005). Firmada por 35 países donantes, 26 países beneficiarios y 14 organizaciones civiles como observadores.¹⁴⁵ Se plantearon varios objetivos entorno a tres principios: armonización (los donantes trabajan juntos), alineación (los donantes siguen planes y prioridades nacionales de los beneficiarios) y apropiación (por parte de los beneficiarios, a quienes ahora se les llama socios).¹⁴⁶ La consecución de los compromisos fue muy magra e incluso estos serían insuficientes para ordenar y

¹⁴⁴ Ya antes expliqué que con este se hace referencia respectivamente a los fenómenos relativos al creciente número de actividades y a la disminución del valor promedio invertido en ellas.

¹⁴⁵ En esa ocasión sí se contó con la participación de Rusia, Sudáfrica y Turquía. No así de la India.

¹⁴⁶ Sobre los compromisos y los principios por los que se rigen, ver Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, París, Francia, 28 de febrero – 2 de marzo de 2005, capítulo II.

racionalizar el sistema de cooperación, pues no había un plan maestro ni un arquitecto central, es decir no existía un pensamiento sistemático.

- iii. *Programa de Acción de Accra* (septiembre 2008). Se caracterizó por ser un proceso más incluyente en tanto que incorporó algunos actores de la sociedad civil y, en menor medida, actores locales. “Consiste en la superación, al menos en parte, del carácter de exclusividad del sector público.”¹⁴⁷
- iv. *Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz* (diciembre 2011). Representa la transición a la agenda que va “más allá de la ayuda”. Es en parte resultado de la expansión de la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo y el papel creciente de los actores no estatales en las actividades a favor del éste. Se comprometieron a llevar reuniones de seguimiento.¹⁴⁸

Desde 2011 parece existir un consenso sobre la imperante necesidad de modificar el sistema de cooperación; sin embargo, la supuesta nueva arquitectura institucional que emerge se encuentra en ciernes y aún hay un largo trecho que recorrer entre la retórica y la realidad. Es muy pronto para decir si los posibles cambios en el CAD¹⁴⁹ acercarán en la práctica a los donantes tradicionales con los cooperantes Sur-Sur.

Para autores como Chandy y Kharas, el problema es que las instituciones globales, la arquitectura actual y especialmente el CAD, no se han adaptado a los cambios geopolíticos, al emergente poder económico de algunos países como Brasil, Chile, India, Colombia, Egipto, India, Malasia, México y Venezuela¹⁵⁰. Consideran

¹⁴⁷ Martínez y Sanahuja (coords.), *op. cit.*, p. 33.

¹⁴⁸ La Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo Global tuvo lugar en México en 2014. El periodo de estudio de la tesis es hasta 2012 por lo que no analizo dicho documento.

¹⁴⁹ Ver esfuerzos para la medición de los flujos “más allá de la AOD” en el sitio web de la OCDE <http://www.oecd.org/dac/stats/beyond-oda.htm>.

¹⁵⁰ Chandy, Laurence y Homi Kharas, "Why can't we all just get along? The practical limits to international development cooperation", *Journal of International Development*, 23 (2011), p. 740.

difícil o casi imposible llevar a la práctica los principios de la declaración de París como lo entienden los donantes del CAD. Si bien la coordinación es necesaria y factible internacionalmente, cooperar de forma efectiva en el ámbito global tendría un costo en extremo alto; un prerequisite sería compartir información básica: quién, qué o dónde se coopera.¹⁵¹ Esto no quiere decir que sea imposible construir un entendimiento funcional entre los dos paradigmas, el del modelo tradicional del CAD y el denominado “emergente”. La tesis de Chandy & Kharas es que no es tanto una cuestión de principios divergentes, sino de interpretación de éstos, entonces es posible la alineación de incentivos al dejar de lado la insistencia en que los cooperantes Sur-Sur deban apearse a los principios de París que ni siquiera los donantes del CAD han podido implementar.

Además, “[m]uchos de los problemas tienen que ver con la gobernanza del sistema de la ayuda, pero al mismo tiempo superan ampliamente el ámbito del mismo”.¹⁵² En este sentido, más allá de reformar el CAD o crear un concepto que sustituya al de AOD, se encuentran problemas en sí mismos intrincados, como la reorganización del sistema financiero internacional y la gobernanza global para dar más representatividad a los países emergentes. En otras palabras, una reforma del sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo debería contemplar al menos tres procesos i) Reforma de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y FMI), ii) Rediseño del Comité de Ayuda al Desarrollo y iii) Reforma de la ONU. Esta problemática se puede resumir si se entiende como una “doble crisis”¹⁵³: por un lado el sistema de ayuda está bajo cuestionamiento sobre su eficacia; por otro, existe un debate sobre la propia identidad de la cooperación y su relación con los retos del desarrollo en

¹⁵¹ Chandy & Kharas, *op. cit.*, pp. 741-742.

¹⁵² Unceta Satrustegui, Koldo, "Presente y futuro de la Cooperación al Desarrollo: Entre el debate de la eficiencia y las dudas sobre su pertenencia", *Estudios de Economía Aplicada*, 30 (2012), p. 805.

¹⁵³ Unceta Satrustegui, *op. cit.*, p. 804.

el siglo XXI, cuestión que está estrechamente relacionada con los cambios en las relaciones económicas y políticas internacionales.

3.4.2 Cooperación Sur-Sur; mecanismos de organización y colaboración

Los principales mecanismos de organización y colaboración son 1) la Organización de las Naciones Unidas, 2) El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y 3) la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

i) La Organización de las Naciones Unidas es, sin duda, el mecanismo que más ha servido a la Cooperación Sur-Sur. Con la creación de la UNCTAD, en la Asamblea de Buenos Aires, se dio origen a varios mecanismos para organizar institucionalmente la esta forma de cooperación. Hay varios instrumentos que han utilizado las Naciones Unidas para impulsar la CSS, por ejemplo se dotó de una Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur (SU-SSC, por sus siglas en inglés), la cual es una dependencia del PNUD y tiene como objetivo promover, coordinar y apoyar la CSS y triangular. La SU-SSC tiene a su cargo fondos fiduciarios para apoyar proyectos de Cooperación Sur-Sur enfocados al alivio del hambre y la pobreza.¹⁵⁴ Además, compila experiencias y buenas prácticas en materia de CSS y triangular, para que sirvan para futuros proyectos.

Otra forma de impulsar la Cooperación Sur-Sur han sido los diversos reportes de las Naciones Unidas y que han servido para dimensionar la cooperación y su impacto. Dentro de Naciones Unidas existen también diversos órganos que colaboran o pueden colaborar en la promoción de la CSS, tal es el caso del Foro de Cooperación al Desarrollo, que opera en el seno del ECOSOC. El Foro tiene entre sus objetivos

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 19.

revisar las tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo y actualmente tiene entre sus temas centrales el impacto de la CSS¹⁵⁵.

La CEPAL alberga el Comité de Cooperación Sur-Sur, donde se organizan reuniones entre países del Sur y es una de las fuentes ideológicas que influyeron en este tipo de cooperación. La CEPAL también ha servido como un instituto que evalúa el progreso de los países de América Latina, y además ha estudiado la efectividad de los apoyos para el desarrollo que se realizan tanto por donantes tradicionales como en la modalidad Sur-Sur.

ii) El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. El Comité como se mencionó en apartados anteriores, ha jugado un papel destacado en la coordinación y definición de la AOD. Sin embargo, aunque su naturaleza y composición se ha centrado en la ayuda de los donantes tradicionales, desde 1999 los informes anuales de cooperación de la OCDE dedican una sección cada vez más amplia sobre el papel de los donantes no pertenecientes a este organismo.¹⁵⁶ Tras la aprobación del Programa de Accra, se creó el Grupo de Tareas sobre la Cooperación Sur-Sur (TT-SSC por sus siglas en inglés), que se ubica en el seno del grupo de trabajo del CAD y su objetivo es coordinar esfuerzos entre los donantes tradicionales y los donantes de renta media; también tiene como objetivo coordinar la cooperación con organismos multilaterales, compartir experiencias y dar mayor peso al esquema de triangulación, donde participan los países tradicionales.

iii) Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)¹⁵⁷. Es uno de los organismos que se han mostrado más activos en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur y triangular. Aunque esta institución se ha centrado en países iberoamericanos, se reconoce

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 21.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 22.

¹⁵⁷ Organización internacional que reúnen a los 22 países iberoamericanos: diecinueve en América Latina y tres en la península Ibérica: España, Portugal y Andorra.

internacionalmente su impulso y promoción de la CSS. La SEGIB ha asignado un presupuesto para promover la este tipo de cooperación, enfocándose en el impulso de buenas prácticas y fortalecimiento de las capacidades institucionales.¹⁵⁸

Además de los actores mencionados, organismos como la Unión Europea, el BID y el Banco Mundial se han sumado, aunque en menor medida, a la creación de mecanismos para fortalecer la Cooperación Sur-Sur.

3.5. REFLEXIONES PARCIALES

El sistema de la ayuda está en cambio permanente. En este capítulo se intentó describir algunas tendencias importantes en la etapa posterior a la Guerra Fría. Asimismo se hizo mención de procesos de innovación y reestructuración que se están gestando; sin embargo, es demasiado pronto para vaticinar si estas reconfiguraciones se concretarán. En este sentido, el recuento de esta evolución reafirma que la Cooperación Internacional para el Desarrollo se trata más de un proceso que de una estructura estática.

Algunas tendencias que destacan, desde mi punto de vista, son la multiplicación de actores y canales para la cooperación, así como el aumento de la visibilidad de cooperantes considerados no tradicionales. Se mantiene una gran proporción de ayuda bilateral (en contraste con la vía multilateral) lo que responde a que la CID es, ante todo y a pesar del contexto de interdependencia y globalización en el siglo XXI, una herramienta política y un componente de la política exterior de los países cooperantes.

También fue evidente que la CID tiene un gran dinamismo, pero padece de considerable inercia sistémica que perdura aún en el pasado reciente.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 24.

Capítulo 4

MÉXICO Y EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

En este capítulo el objetivo es comprender el lugar que ha ocupado la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la política exterior mexicana, así como el lugar que el país ocupa dentro del sistema internacional de CID. México se ha caracterizado por una vocación pacifista, a favor del multilateralismo y del derecho a la autodeterminación, esto, aunado al contexto regional y a los intereses nacionales, han sido determinantes de la participación de México.

En este capítulo, primero, hago una revisión histórica en búsqueda de elementos influyentes en el desarrollo de una política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por ejemplo los profundos vínculos históricos, sociales y culturales con América Latina y el Caribe. Posteriormente, estudio con un poco más de detalle los cambios legislativos que han contribuido a la institucionalización de la CID en México. Finalmente, me propongo evaluar el lugar que ocupa el país dentro del sistema como receptor y oferente de cooperación.

4.1. REVISIÓN HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO

4.1.1. El optimismo de la posguerra y la participación incipiente en la agenda internacional para el desarrollo

En 1942, después del ataque a dos buques petroleros mexicanos por parte de submarinos alemanes, México declaró el estado de guerra contra los países del Eje (conformados por Alemania, Italia y Japón). Esto tuvo como consecuencia la adhesión de México a la alianza que resultó victoriosa en ese conflicto bélico; por ello se invitó al país a la conferencia en donde se sentaron las bases de la reconstrucción y reorganización del sistema internacional posterior a la guerra. México participó activamente en el proceso de creación del sistema de Naciones Unidas, incluyendo el ECOSOC; asimismo, fue miembro fundador del FMI y el BIRF, las instituciones creadas en Bretton Woods.

El jefe de la delegación mexicana en dicha conferencia fue el entonces Secretario de Hacienda, Eduardo Suárez. En esas negociaciones se lograron dos asientos permanentes en las juntas de gobierno para los países latinoamericanos, independientemente de las aportaciones, esto en contraste con la propuesta inicial donde los votos eran proporcionales a las aportaciones.¹⁵⁹

Durante este periodo, el gobierno mexicano implantó una política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La política económica nacionalista y proteccionista no era favorable para el activismo a favor de la cooperación internacional al desarrollo. Para los gobiernos de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) y de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) fue importante equilibrar la defensa del proyecto nacional (contrario a libre mercado propugnado por los Estados Unidos) y el mantenimiento de una buena relación con Washington. Por ejemplo, México se negó a respaldar la creación de un organismo económico mundial que se denominaría

¹⁵⁹ Torres, Blanca, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VII. De la Guerra al mundo bipolar*, México, COLMEX, 2010, p-58.

Organización Internacional de Comercio¹⁶⁰ y por cuarenta años también se negó a firmar el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés)¹⁶¹.

Estos sexenios presenciaron una participación discreta en los organismos multilaterales, en contraste con el entusiasmo característico durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946); como explica Blanca Torres:

Al iniciarse la creación de los organismos internacionales a mediados de los cuarenta, el gobierno mexicano mostró gran interés en particular en su establecimiento, con la confianza en que éstos recogerían muchos de los objetivos de los países del tamaño del nuestro. Sin embargo, este entusiasmo se fue enfriando conforme advirtió que los países desarrollados y, en particular Estados Unidos, tenían prioridades distintas y las imponían en aquellas organizaciones.¹⁶²

El gobierno mexicano cuidaba la relación con la potencia hegemónica por múltiples razones, entre ellas, financiar la importación de tecnología necesaria para el proyecto de industrialización. Se tenía una buena impresión de la cooperación financiera como mecanismo para la adquisición de tecnología; así, en la IX Conferencia Panamericana de 1948 en realizada en Bogotá, Colombia, el gobierno mexicano propuso la creación de un banco interamericano; sin embargo ésta y el resto de las peticiones latinoamericanas al respecto no encontraron respuesta sino hasta 1958, cuando EEUU se comprometió a aportar mil millones como capital inicial para el BID.¹⁶³

Durante la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964), se intentó diversificar las relaciones económicas y políticas de México con el exterior. En este periodo, en relación con la agenda de desarrollo, destaca la participación del país en las

¹⁶⁰ Por falta de consenso se fundó hasta 1995, como Organización Mundial Comercio.

¹⁶¹ Anguiano Roch, *op.cit.*, p. 219.

¹⁶² Torres, *op. cit.*, p. 197.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 148.

reuniones preparatorias para, así como en la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que se llevó a cabo en 1964.

En contraste con el gobierno anterior, la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se caracterizó por una disminución del activismo de la política exterior, por ejemplo en la II UNCTAD en la delegación mexicana participaron sólo 6 miembros. “El acercamiento a los países no alineados, que contribuyó a darle un carácter «universalista» a la política exterior del gobierno de López Mateos, prácticamente desapareció.”¹⁶⁴ Se mantuvo, sin embargo, la posición en favor de mejorar los términos de intercambio para los países subdesarrollados. A manera de ejemplo, México trató de conceder preferencias sin exigir reciprocidad a los países centroamericanos.

La confianza en la capacidad de endeudamiento llevó a estrechar relaciones con el Banco Mundial y el BID, aunque México “siguió prefiriendo los préstamos comerciales que tenían menos ataduras políticas y mostró aún más franco recelo y desinterés por los llamados préstamos concesionales del gobierno estadounidense.”¹⁶⁵

4.1.2. El tercermundismo

El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se caracterizó por el activismo y la diversificación como intereses rectores de la política exterior mexicana. Por primera vez, el presidente mexicano participó en la III UNCTAD, foro que, según Carlos Rico “se había consolidado como el principal punto de expresión de las demandas económicas de los países en desarrollo”¹⁶⁶. En ese contexto, México tuvo un papel protagónico en la redacción y adopción de una Carta de Derechos y Deberes

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 171.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 174

¹⁶⁶ Rico, Carlos, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VII. Hacia la globalización*, México, COLMEX, 2010, p. 43.

Económicos de los Estados, documento base del “tercermundismo” que caracterizó a la política exterior mexicana y que fue asimismo clave para el intento de construcción del Nuevo Orden Económico Internacional. La Carta “[r]epresentó, sin duda, la más importante contribución mexicana a los esfuerzos dirigidos a la creación de un nuevo orden económico internacional, en los que encontraron un punto de referencia común, países de la más diversa orientación política e ideológica que compartían —con grados marcadamente distintos— los problemas del atraso económico.”¹⁶⁷

México participó en todo el proceso de redacción de la Carta. En 1973, Jorge Castañeda, entonces representante ante los organismos internacionales con sede en Ginebra, fue elegido como presidente del grupo de trabajo. Las negociaciones y redacción resultaron ser un proceso largo y difícil. El borrador definitivo se presentó ante la Asamblea General en 1974 y se adoptó con 120 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones. Los 16 países que se negaron o no votaron representaban prácticamente al mundo industrializado. “Durante los meses subsecuentes a esta aprobación, la diplomacia mexicana invertió un esfuerzo considerable en tratar de probar la validez jurídica de esta resolución; sin embargo, no logra obtener el consenso internacional de la comunidad.”¹⁶⁸

El auge petrolero¹⁶⁹ permitió al gobierno de José López Portillo (1976-1982) un mayor activismo en temas de política exterior. La idea era aprovechar las ganancias derivadas de los elevados precios del petróleo durante esos años como palanca para el desarrollo. La exportación de petróleo también sirvió como instrumento para un acercamiento con Centroamérica. El 3 de agosto de 1980, los presidentes de México y Venezuela firmaron el Acuerdo de San José, que tenía a Costa Rica, Jamaica y

¹⁶⁷ Rico, *op. cit.*, p. 44.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 45.

¹⁶⁹ Que comprende de 1979 a 1982.

Nicaragua como beneficiarios. Además se previó la incorporación de Barbados, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana un año después. Los términos del Acuerdo estipulaban que

...México y Venezuela aportarían, en partes iguales, 160 000 barriles diarios a la región, otorgando créditos a los países beneficiarios por el equivalente de 30% de sus facturas petroleras con un plazo de cinco años y a una tasa de interés de 4% anual. El plazo podría ampliarse a 20 años y la tasa de interés reducirse a 2% en el caso de que tales créditos fuesen usados en proyectos de desarrollo energético. Costo económico relativamente bajo, con el añadido de que a esta atadura económica de los créditos no correspondía atadura política.¹⁷⁰

El primer año ninguno de los dos países donantes cumplió los objetivos; aun así, el gobierno de López Portillo renovó el acuerdo en los dos años siguientes; asimismo lo hicieron los gobiernos sucesivos hasta que en 2011 éste fue reemplazado por el Acuerdo de Yucatán¹⁷¹.

Hacia el final del gobierno de López Portillo, el gobierno mexicano y el de Austria promovieron una reunión para el diálogo en materia de cooperación para el desarrollo entre países del Norte y Sur. Ésta se llevó a cabo en Cancún en 1981. Anguiano la considera el “último esfuerzo para hacer realidad el programa de negociaciones que llevara a modificar la estructura de la economía mundial”¹⁷². A la misma asistieron 22 países, 14 en vías de desarrollo y 8 desarrollados; sin embargo no se obtuvieron resultados tangibles.

Para entender las políticas del siguiente sexenio hay que mencionar sucesos muy importantes que dieron forma al contexto de esos años. El apalancamiento que proporcionó el petróleo terminó pronto. En el ámbito internacional los países

¹⁷⁰ Rico, *op. cit.*, p. 95.

¹⁷¹ Sobre el Acuerdo de Yucatán ver p. 101.

¹⁷² Ver Anguiano, *op. cit.*, pp. 221-222.

industrializados tomaron medidas para reducir su dependencia; los altos precios y la sobreproducción causaron que entre 1981 y 1982 se revirtiera la tendencia y el precio del petróleo comenzó a bajar. Los países más afectados de los años siguientes fueron los países en desarrollo. México, por su parte, entró en crisis económica en los años ochenta a causa del endeudamiento, la nacionalización de la banca privada y la fuga de capitales. Esto terminó con las bases del modelo de desarrollo que hasta entonces se basaba en el proteccionismo.

Del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) vale la pena destacar la participación mexicana en el proceso de paz de América Central que habría de contribuir significativamente a la presencia y percepción de México en esa región. En este gobierno se enunció por primera vez un Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual contenía líneas para definir la política exterior. En el PND de este sexenio se caracterizaba a la frontera sur como un área fundamental y se tomaba en cuenta los posibles efectos adversos del conflicto centroamericano para México.¹⁷³ Al poco tiempo, en 1983, se creó el Grupo de Contadora para el proceso de paz de la región centroamericana, formado por los gobiernos de México, Colombia, Panamá y Venezuela. Esencialmente, el proceso trata una cuestión de seguridad; sin embargo, llama la atención que en el diagnóstico del grupo se encuentran las raíces del conflicto en la problemática económica y social (y no en la subversión soviético-cubana). El proceso sería principalmente de concertación política, más que de integración económica o de cooperación, sólo más adelante México estableció mecanismos en este sentido con la región.

¹⁷³ Ver Rico, *op. cit.*, pp. 119-120.

4.1.3. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo en México después de la Guerra Fría*

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), durante el cual en el ámbito internacional ocurrió el fin de la Guerra Fría, el país atravesó por un acelerado cambio de modelo de desarrollo, que coincidiría con cambios en la concepción y la agenda internacional de CID. En conjunto, estos elementos dieron forma al siguiente paso en la cooperación con la zona más inmediata a México: Centroamérica.

En la década de los años ochenta, México colaboró en el proceso de paz de Centroamérica y continuó renovando el Acuerdo de San José. Posteriormente, durante la presidencia de Salinas, se crearon dos espacios que cobrarían mayor relevancia en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000): la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA) y el Mecanismo de Tuxtla.

“La política de cooperación de México con el istmo alcanzó mayor consistencia con la creación, el 29 noviembre de 1990, de la [CMCCA que tuvo como objetivo fundamental] coadyuvar al desarrollo económico y social de los países centroamericanos y contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre México y los países del área.”¹⁷⁴ Otros objetivos que se derivan del anterior son los de apoyar el proceso de integración regional, coadyuvar al mantenimiento de la paz y promover un mejor conocimiento en la región. A la Comisión se encomendó la tarea de promover, coordinar, evaluar y autorizar los programas, proyectos y acciones de cooperación que el Gobierno de México lleva a cabo con los países centroamericanos y, desde 1994, también caribeños. El programa mexicano de cooperación se estructuró en “tres áreas

¹⁷⁴ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995*, México, marzo de 1996, p. 5.

de cooperación tanto a nivel bilateral como regional: económica, educativo-cultural y técnico-científica, cada una de las cuales se desagrega a su vez en subprogramas.”¹⁷⁵ Un esquema de negociación y programación de la cooperación que permanecería hasta la fecha es el de las Comisiones Mixtas de cooperación técnica y científica, así como de cuestiones educativas y culturales, que se realizan en el marco de las Comisiones Binacionales.

Por otra parte, en enero de 1991, se celebró la Primera Reunión Cumbre en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, que sirvió para refrendar al más alto nivel el compromiso mexicano con la región centroamericana. Este mecanismo habría de consolidarse como el máximo foro de diálogo político para la región y en ese marco se negociarían y fomentarían múltiples iniciativas de cooperación de México con Centroamérica, tanto bajo el esquema bilateral como regional. Tan sólo “en el periodo de 1991-1995 fueron instrumentadas por parte de México 2.340 acciones y proyectos de cooperación técnica con los siguientes países: Belice (160), Costa Rica (355), El Salvador (363), Guatemala (611). Honduras (188), Nicaragua (481), Panamá (78), además de 104 proyectos regionales en los que participaron todo los países de la zona.”¹⁷⁶ Posteriormente, en 1995, bajo el gobierno de Zedillo, en la II Cumbre se instaló formalmente el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, Rosario Green al ser designada como Secretaria de Relaciones Exteriores. Uno de sus primeros actos de fue poner en marcha el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI). La creación de esta institución pretendía responder a los desafíos que presentaba del entorno internacional. Jorge Alberto Lozoya, a quien se designó como su primer titular en 1998, se refiere a

¹⁷⁵ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *op. cit.*, p. 7.

¹⁷⁶ 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*, Madrid, Catarata, 2010, p. 137.

estos desafíos: la escasez de recursos internacionales etiquetados para el desarrollo, mayor competencia por éstos, la concentración de la ayuda en los países ex-socialistas, todo esto aunado a los programas de ayuda poco estables. En este marco, desde la perspectiva de ese funcionario, "...la cooperación habrá de ocupar un lugar de primer orden en las relaciones internacionales, pues, ejercidas desde una perspectiva realista y pragmática, puede ayudar a mitigar las inconsistencias del mercado y propiciar un entorno social que favorezca el crecimiento económico sustentable."¹⁷⁷

Otra cuestión importante para explicar el involucramiento en la CID por parte de México, fue el "...cambio en la concepción de la cooperación internacional que ahora tiende a ser considerada como producto de la asociación entre países, es decir, de una relación entre socios que se ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad"¹⁷⁸. Éste cambio, aunque fuera sobre todo discursivo, al pasar de una agenda dominada por la ayuda a una donde ya se hablaba de asociaciones, era más compatible con la actuación mexicana en el plano internacional. Además, según Lozoya en esa época se superó la concepción asistencialista de los flujos unidireccionales de ayuda "...para reconocer que los países más avanzados ofrecen cooperación por interés propio, que incluye el afán de alcanzar una globalidad sana y eficiente"¹⁷⁹.

La globalización y los retos compartidos presentaron entonces la justificación para buscar una participación más activa en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, esto era justamente lo que se pretendía con el IMEXCI. Sin embargo, al llegar el Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno federal, éste desapareció para dar paso al Instituto México¹⁸⁰, éste último de hecho desapareció en 2006. Fue hasta 2011

¹⁷⁷ Lozoya, Jorge Alberto, "La nueva política de cooperación internacional de México", *Foro internacional*, 41 (2001), p. 933.

¹⁷⁸ Lozoya, *op.cit.*, p. 932.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 932.

¹⁸⁰ Creado a semejanza del Instituto Cervantes de España.

cuando por fin se logró una institución con aspiraciones similares; este tema se estudiará en el segundo apartado del presente capítulo.

Durante el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) destaca lo siguiente en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En 2002, Monterrey fue sede de la Conferencia Internacional sobre la Financiación [sic] para el Desarrollo. Aunque la reunión no tuvo resultados tangibles para México en particular, el documento que se firmó en esa reunión se convirtió en una referencia obligada en cuanto a compromisos para la movilización de recursos para la CID. Celebrada en el marco de la ONU “era el corolario de la Declaración del Milenio, pues tenía como propósito lograr acuerdos concretos respecto a la movilización de recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM.”¹⁸¹

La iniciativa más importante para Centroamérica por parte de este gobierno fue el Plan Puebla Panamá (PPP) –el cual se inició en el marco del Mecanismo de Tuxtla– que tenía por objetivo la promoción del desarrollo regional, principalmente por medio de la creación de infraestructura. “El propósito final era integrar al sur-sureste mexicano con los países centroamericanos. El problema fue que el Plan quedó congelado por falta de financiamiento y por el poco interés que despertó después del ataque terrorista en Nueva York el 11 de septiembre.”¹⁸² Además, el PPP encontró oposición por parte de organizaciones civiles, principalmente ambientalistas, lo cual contribuyó a su desprestigio. Sin embargo, resulta ser una experiencia de interés para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, pues se convertiría en un espacio para la innovación de mecanismos en la materia.

¹⁸¹ Martínez y Sanahuja (coords.), *op. cit.*, p. 5.

¹⁸² Velázquez Flores, Rafael y Roberto Domínguez, "Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: límites y alcances", *Foro internacional*, 53 (2013), p. 97.

El PPP se transformaría, durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Esto significó, en primer término, una depuración de la cartera de proyectos. Quedaron ocho áreas estratégicas agrupadas en dos ejes, el económico y el social: por un lado, transporte, energía, telecomunicaciones y competitividad comercial; por otro lado, salud, medio ambiente, gestión del riesgo de desastres y vivienda. Estos últimos de carácter social se impulsaron con el objetivo de balancear lo que había sido una agenda hasta entonces preeminentemente económica.

El Proyecto Mesoamérica no provocó aversión por parte de la sociedad civil y ha tenido diversos logros en ambos ejes. Más allá de eso cabe destacar que esta iniciativa, enmarcada a su vez en un mecanismo político como la Cumbre de Tuxtla, ha permitido al gobierno mexicano implementar modelos distintos de cooperación. Por su naturaleza, que no se restringe al ámbito de la cooperación técnica, permite alianzas innovadoras y proyectos de mayor envergadura. Además, se prevé la participación de organismos regionales americanos, entre los cuales está el BID y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), así como alianzas con el sector privado y otros gobiernos; por ejemplo, la Iniciativa Salud Mesoamérica SM2015, que logró captar casi 150 millones de dólares, fue financiada por el gobierno de México, el Instituto Carlos Slim de la Salud y el gobierno de España a partes iguales.

Adicionalmente, en diciembre de 2011, durante la celebración de la XIII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, se anunció la transformación del Acuerdo de San José, que había sido creado en 1980, en el Acuerdo de Yucatán. El nuevo pacto se caracteriza por estar enfocado en infraestructura y desligado de la factura petrolera.

4.2. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO

Para Prado Lallande las acciones de cooperación internacional para el desarrollo no han sido centrales en el proceso de la política exterior mexicana, pues distan de constituirse en una política de gobierno y mucho menos de Estado; es decir esta actividad no constituía una herramienta eficaz de la política exterior.¹⁸³ Esta opinión predominaba en los círculos académicos antes de la publicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en 2011.

La CID cobró relevancia en el panorama político de México en buena medida a partir de dos eventos. En primer lugar, la reforma constitucional de 1988, que establece a la cooperación internacional para el desarrollo como un principio rector de la política exterior mexicana y, en segundo, el decreto en 2011 de una ley en la materia. Ambas reformas a la normatividad han contribuido significativamente a la formalización y ordenamiento de la CID y fundamentan la expectativa de una política integral de Cooperación Internacional de Desarrollo, que ocupe un lugar relevante en la política exterior en tanto que es una herramienta eficaz, capaz de traducirse en beneficios para México y los países de igual o menor nivel de desarrollo. En este apartado se analizan estos procesos.

Cabe destacar que los dos hechos mencionados son relevantes pues permitieron la formalización y ordenamiento de la CID en México, mas no son el detonante de ésta. Las capacidades como oferente de cooperación se construyeron gradualmente como complemento a la política exterior mexicana, asimismo se fortalecieron con la

¹⁸³ Tesis sostenida en Prado Lallande, Juan Pablo y Diana Elizabeth Tadeo Villegas, “La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?”, *Relaciones Internacionales*, 39 (2010), pp. 94-95.

revaloración de la utilidad de la CID que ocurrió después de la Guerra Fría. Además, el fortalecimiento de estas capacidades es reflejo de la situación económica de México, que es actualmente un país de renta media.

Así “[l]as principales manifestaciones de política mexicana de CID se constituyen por un trinomio que alude en el primero de sus componentes a la cooperación técnica y científica, en el segundo, a la de carácter educativo y cultural y en el tercero, a una cooperación multimodal de alto impacto e inversión, esta última particularmente orientada a la integración regional en la región mesoamericana.”¹⁸⁴

Padro Lallande reconoce que “el gobierno mexicano, en particular a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ha logrado conformar y poner en marcha lo que podríamos llamar «la institucionalidad mexicana en CID», consistente en, al menos, cinco ámbitos fundamentales e interrelacionados entre sí...”¹⁸⁵ Estos ámbitos son:

- 1) *Acervo conceptual-documental*, es decir, los libros, boletines, reportes e informes sobre las actividades realizadas.
- 2) *Infraestructura gubernamental*, principalmente en la SRE, aunque no exclusivamente. También incluye el mantenimiento de una oficina que sirve como punto focal que coordina con las áreas de asuntos internacionales de otras dependencias (la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional establecida en 1971).
- 3) *Capacidad de gestión en materia de CID*, que recae en los funcionarios federales que han acumulado un acervo empírico considerable, además de la

¹⁸⁴ Tripp, José Octavio y Bernadette Vega, " Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y triangular en México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011).p. 31.

¹⁸⁵ Prado Lallande, *art. cit.*, p. 58.

integración reciente de cuadros con posgrados en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

- 4) *Estabilidad programática.* Negociación y ejecución permanente de programas y proyectos, principalmente con América Latina y el Caribe.
- 5) *Presencia e influencia en determinados mecanismos globales o regionales de CID.* Entre los que se encuentran el Sistema de Naciones Unidas, el Comité Ayuda al Desarrollo y el G20.

En la tabla 1 se presenta una cronología de las diferentes unidades y áreas encargadas de la cooperación en la SRE.

Tabla 1. Cronología de cambios en la estructura administrativa encargada de las acciones de CID en México	
1951	Dirección General de Organismos Internacionales
1971	Dirección General de Cooperación Técnica Internacional
1989	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica
1990	Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe (CMCCA)
1994	Subsecretaría de Cooperación Internacional
1998	Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI)
2000	Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional
2000	Instituto México
2001	Plan Puebla Panamá*
2004	Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI)

2008	Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica*
2011	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)
<p>* Estas fechas se refieren al lanzamiento de las iniciativas regionales, que por supuesto también han implicado el establecimiento de una serie de unidades administrativas en el gobierno mexicano. Cuando el gobierno del presidente Vicente Fox lanzó el PPP, se creó una oficina en Presidencia que después pasó a la SRE. En esta Secretaría primero existió la Coordinación General del PPP que era parte de la Subsecretaría para América Latina y el Caribe; después la Dirección General para el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica en la misma Subsecretaría. Finalmente en 2012 ésta pasó a formar parte de la AMEXCID.</p> <p>Fuente. Elaboración propia.</p>	

4.2.1. Reforma constitucional

El 11 de mayo de 1988, con la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional, se incorporaron siete principios de la política exterior del país, entre ellos la cooperación internacional para el desarrollo, quedando como sigue:

...En la conducción de tal política, 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.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Sepúlveda Amor, Bernardo, "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado", en Emilio Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p.37.

La reforma no se libró de críticas, que cuestionaron la necesidad y la conveniencia de ésta. Alonso Gómez-Robledo Verduzco escribió que, en cierto sentido, elevar estos principios a nivel constitucional era redundante pues ya estaban éstos inscritos en numerosos instrumentos internacionales suscritos por México. Además se presentaba el problema potencial de si los principios suponían un carácter enunciativo o exhaustivo, por lo que podrían ser necesarias futuras reformas constitucionales para añadir nuevos principios. Sin embargo, él mismo admite que posiblemente el mayor mérito sea que “el elevar a rango constitucional las normas directrices de nuestra política exterior permite con ello una mayor divulgación de los mismos, una mejor comprensión de su significado y alcances, y obliga a un análisis más cuidadoso de éstos, tanto en teoría jurídica, como en la práctica política”¹⁸⁷.

Al respecto, Bernardo Sepúlveda Amor¹⁸⁸ considera que la incorporación de estos siete principios se justifica plenamente. “La política exterior de México es parte de un patrimonio histórico consolidado durante casi dos centurias de vida independiente. Esta tradición ha hecho que, en términos jurídicos y políticos, fuese aconsejable incorporar a la ley básica lo que es parte de la constitución real, a fin de que la serie de principios que guían la acción exterior del Estado mexicano queden consagrados definitivamente en la Constitución formal.”¹⁸⁹ Entre dichos principios, el de la cooperación internacional para el desarrollo tiene un peso específico en la evolución del “poder blando”¹⁹⁰, sobre todo con América Central.

¹⁸⁷ Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "La política exterior mexicana: sus principios fundamentales", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1 (2001), p. 199.

¹⁸⁸ Secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, que es quien envía la propuesta de reforma al artículo 89, fracción X.

¹⁸⁹ Sepúlveda Amor, *op. cit.*, p. 37.

¹⁹⁰ En la teoría de Relaciones Internacionales, este término que se refiere a la capacidad de un actor para influir en otro mediante mecanismos “suaves”, como la cultura y la ideología.

Si bien la reforma no tuvo un efecto tangible inmediato, representa un fundamento poderoso para promover una política de cooperación articulada.

4.2.2. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID)

Se puede afirmar que el Ejecutivo seguía sin considerar a la CID como una herramienta eficaz para el cumplimiento de los objetivos de México en materia de política exterior. Esto se debió, entre otras causas, a que no se le otorgó el respaldo político y financiero necesario, lo que llevó a rebasar la capacidad administrativa para atender programas y proyectos, así como a los retos que presenta la evolución de la arquitectura internacional de la ayuda, poniendo de manifiesto de manera creciente la incapacidad de monitoreo, registro y evaluación del gobierno federal en materia de CID.

La publicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo provocó la expectativa de cambio en la política en la materia, así como su institucionalización formal, lo cual redundaría en mayor relevancia de la misma en México. Según Rogelio Granguillhome, “[e]n aras de capitalizar esa política de una manera eficiente, durante varios años el Estado mexicano ha experimentado diversos modelos de gestión, ninguno sin embargo con los atributos de especificidad e integralidad que supone el entramado sistémico de la LCID.”¹⁹¹

En un primer intento de ordenar la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, y también de retomar la intención que tuvo el IMEXCI, en 2007 Rosario Green, entonces senadora del Partido Revolucionario Institucional (PRI), promovió la iniciativa de Ley General Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

¹⁹¹ Granguillhome Morfín, Rogelio, "La política mexicana de cooperación internacional y su nueva institucionalidad", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), p. 13.

(LGMCID), la cual fue aprobada por ambas cámaras. Sin embargo, ésta fue vetada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa argumentando lo siguiente:

Es facultad constitucional exclusiva del Ejecutivo dirigir la política exterior del país, atendiendo a sus principios normativos, ésta no está limitada normativa ni fácticamente pues «no se advierte en el texto Constitucional la intervención de otro Poder en el ejercicio de la atribución, ni que ésta se encuentre supeditada a algún mecanismo de control, anterior al ejercicio de la misma» y no reconoce ni la intervención o injerencia de cualquiera otro de los Poderes e inclusive de los órganos Constitucionales autónomos. [...] la restricción de un poder constituido (Congreso de la Unión), de la actividad y facultades otorgadas exclusivamente a otro (Poder Ejecutivo), es contraria al principio de división de poderes previsto por nuestra Constitución, que sólo admite las excepciones contenidas expresamente en ésta, lo que no acontece en el tema que nos ocupa.¹⁹²

Atendiendo las observaciones hechas por la Presidencia, se reformó la iniciativa de ley de modo que quedara restringida al ámbito del gobierno federal. Después de un proceso legislativo “inusitadamente arduo, tortuoso y largo”¹⁹³; así como un amplio proceso de debate con los sectores políticos, académicos y sociales¹⁹⁴, cuatro años después de la iniciativa original, se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011.

La LCID pretende ordenar los esfuerzos del ejecutivo federal en la materia. Es interesante que con esta Ley se constituye una Agencia no sólo para maximizar el aprovechamiento de los recursos que se reciben, sino con la clara idea de incrementar el potencial del país como oferente. Así como México, en el pasado reciente, algunos otros países de renta media han conformado sus propias agencias bajo la misma lógica.

¹⁹² Garzón Lozano, Luis Eduardo, "El andamiaje jurídico e institucional de la ley de cooperación internacional para el desarrollo de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), p. 49.

¹⁹³ Garzón Lozano, *art. cit.* p. 47.

¹⁹⁴ En el proceso de consulta se organizaron foros académicos en los que destaca la participación del Instituto Mora.

La LCID entró en vigor el 16 de abril de 2011, momento en el que empezaron a correr los plazos para el cumplimiento de las disposiciones ahí establecidas. Atendiendo a lo dispuesto, en septiembre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la modificación al Reglamento Interior de la SRE que constituye la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) como un órgano desconcentrado de esa Secretaría. Las cuatro direcciones generales que formaban parte de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) pasaron a constituir la AMEXCID.¹⁹⁵ Además en febrero de 2012, “en un esfuerzo por concentrar todas las instancias coordinadores de cooperación de la SRE en la AMEXCID”¹⁹⁶, se reformó dicho Reglamento para que la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica pasara a formar parte de la Agencia.

La LCID tiene 42 artículos y 9 transitorios. Respecto a los objetivos de la CID en México, el artículo primero establece que:

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 las 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 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.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural; Dirección General de Promoción Económica Internacional; Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales; y la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.

¹⁹⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memoria Documental. Cooperación Técnica y Científica 2006-2012*, 2012, p. 20.

¹⁹⁷ "Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo", *Diario Oficial de la Federación*, 06 abril 2011, Artículo 1°.

Además, con dicha Ley se estructura el sistema mexicano de CID en torno a cuatro pilares: institucional, programático, financiero y estadístico

Institucional. Crea la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo como un órgano desconcentrado de la SRE. Con los siguientes órganos administrativos; el Consejo Consultivo y la Dirección Ejecutiva, en el primero están representadas las Secretarías de Estado, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional de Cultura y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Programático. Brinda una base para la planeación y ejecución. Identifica áreas geográficas prioritarias para la oferta de cooperación “en primer término Centroamérica y el resto de los países de América Latina y el Caribe”¹⁹⁸. Asimismo proporciona una guía sobre los temas sectoriales prioritarios entre los cuales, “deberán de figurar de manera obligada: la investigación científica y tecnológica en todos los ámbitos de interés nacional, salud, educación, protección del medio ambiente y prevención de desastres, bajo los principios señalados en el último párrafo del artículo primero de esta Ley.”¹⁹⁹

Financiero. Ordena la creación de un Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo, cuyo Comité Técnico y de Administración contará con representación de la SRE, AMEXCID y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estadístico. Instruye la creación de un Sistema de Información en el que se hagan públicos los acuerdos y convenios suscritos, los proyectos y acciones de cooperación internacional en los cuales participen dependencias y entidades de la

¹⁹⁸ "Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo", *Diario Oficial de la Federación*, 06 abril 2011, Capítulo VI, Artículo 24, II

¹⁹⁹ "Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo", *Diario Oficial de la Federación*, 06 abril 2011, Capítulo VI, Artículo 24, III.

administración federal, así como la oferta y demanda de CID presentada por entidades extranjeras.

La agencia de cooperación de Alemania (GIZ por sus siglas en alemán²⁰⁰) y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA por sus siglas en inglés) establecieron programas de cooperación para el fortalecimiento institucional de la AMEXCID; por ello han apoyado a la Agencia en iniciativas tales como la elaboración de un catálogo de capacidades mexicanas de cooperación.

4.3. MÉXICO COMO RECEPTOR DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

4.3.1. Receptor de ayuda de los donantes “tradicional”

México ha sido un receptor permanente de Ayuda Oficial al Desarrollo desde hace varias décadas, aunque nunca ha representado una de las prioridades para los mayores donantes. De 1960 a 2012, el monto total bruto de AOD²⁰¹ que recibió México fue de 21,031 millones de dólares, y el monto neto fue 14,432 millones (a precios constantes de 2012). La diferencia entre una y otra cifra se debe al pago por parte de México de los préstamos que califican como AOD²⁰², es decir, que en el periodo señalado México ha pagado 6,599 millones de dólares por concepto de préstamos que califican como ayuda. En el primer renglón de la Tabla 2, se puede ver que la suma para México sólo representa el 0.44% de la Ayuda Oficial al Desarrollo global. Asimismo, en el Gráfico 8 se pueden observar las variaciones en los flujos de ayuda que la totalidad de donantes

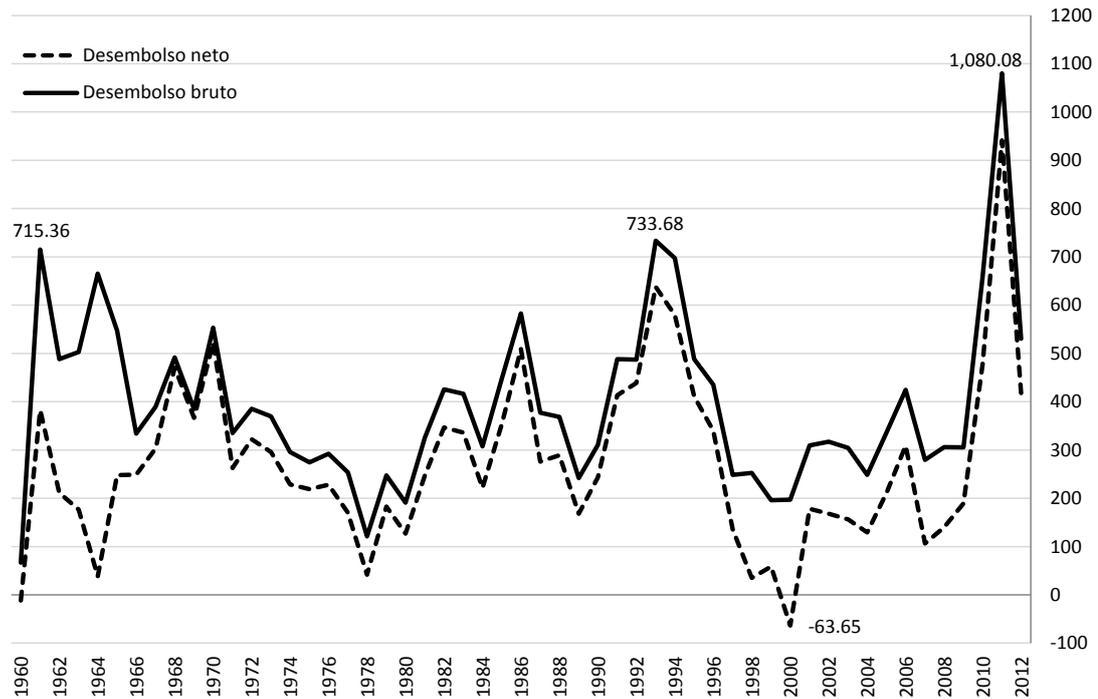
²⁰⁰ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

²⁰¹ Es decir, de fuentes bilaterales (países que pertenecen al CAD), y multilaterales. En sentido estricto, también incluye los montos reportados en forma de AOD de países que aún no pertenecen al CAD pero que sí reportan a la OCDE en dichos términos. En el caso mexicano las aportaciones de esos países no es significativa.

²⁰² Como se explicó antes, los créditos requieren de al menos 25% de gratuidad.

ha destinado a México; por ejemplo, en el 2000, el balance negativo de 63.65 millones resulta de que México pagó más de lo que recibió en montos brutos.

Gráfico 8. AOD total bruta y neta en millones de dólares a precios de 2012



Fuente. Elaboración propia con datos de la OCDE.

En 1960 se recibieron apenas 66.81 millones de dólares brutos. Al siguiente año, en 1961, el país recibió la tercera entrada más alta de AOD de su historia, 715.36 millones de dólares. Casi la totalidad de ese monto fue donado por Estados Unidos, país que creó la USAID en ese año y con lo que aumentó considerablemente su ayuda externa. Cruz García y Lucatello afirman que “[a]unque no existen registros sobre a qué se destinó la ayuda estadounidense en 1961 a México, se asume que tiene que ver con las actividades

de la presidencia de Kennedy en su lucha contra el comunismo en Latinoamérica”²⁰³, en el contexto de la Alianza para el Progreso.

En 1993, la Ayuda Oficial al Desarrollo alcanzó 733.68 millones de dólares²⁰⁴, el segundo monto más grande en términos brutos, a partir de esa fecha la cantidad destinada al país disminuye considerablemente. Esta tendencia coincide con la disminución generalizada que se presentó en la ayuda global de 1993 a 2003²⁰⁵. Sin embargo, mundialmente, en 2003 se recuperó el nivel previo y continuaron creciendo los montos totales; en el caso mexicano, los montos se mantienen por debajo del nivel de 1993, con la clara excepción del año 2011. Será interesante observar si esta tendencia se mantiene, de ser el caso revelaría que el país, ya de por sí marginal en la modalidad más tradicional de ayuda de los países más desarrollados, es aún menos atractivo como destino de AOD. En la Gráfico 6 (ubicado en la p. 79) se puede observar que la proporción de AOD total destinada a países de ingreso medio alto ha disminuido del 2000 en adelante, por lo que se puede decir que de manera general esto es atribuible a que los oferentes no gastan mucho en países de esta categoría. Sin embargo, como se observa en la Gráfico 12 (localizado en la p. 119) también hay variaciones entre países.

El 2011 es un año que merece atención: con 1,080.08 millones de dólares no sólo es la cantidad bruta más grande que México ha recibido en forma de AOD, sino que su dimensión destaca en un periodo de pocos compromisos con México en esa forma de ayuda. Como se observa en el Gráfico 9, prácticamente la mitad de ese monto corresponde a préstamos, de los cuales la mayoría fueron aportados por Francia. La institución pública francesa especializada en financiamiento para el desarrollo, la AFD,

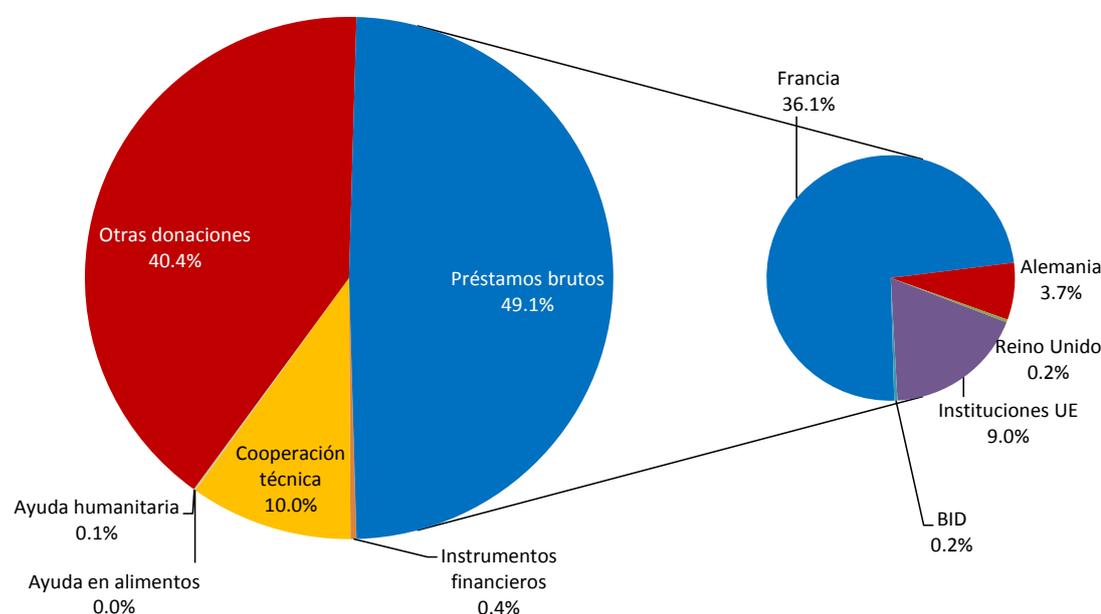
²⁰³ Cruz García, Neydi S. y Simone Lucatello, "México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 105 (2009), p. 88, nota 12.

²⁰⁴ Neydi S. Cruz García y Simone Lucatello destacan que el 56% de esa cantidad otorgada ese año corresponde a un préstamo de España, *art. cit.*, p. 88.

²⁰⁵ Ver Gráfico 1 en p. 51.

recién se estableció en México en 2010. Cabe señalar que “la agencia interviene en México solamente bajo forma de préstamos que se acompañan de programas de cooperación técnica.”²⁰⁶, de ahí que la alta proporción en préstamos será característica de la cooperación francesa en México.

Gráfico 9. Composición AOD otorgada a México en el año 2011 a precios de 2012



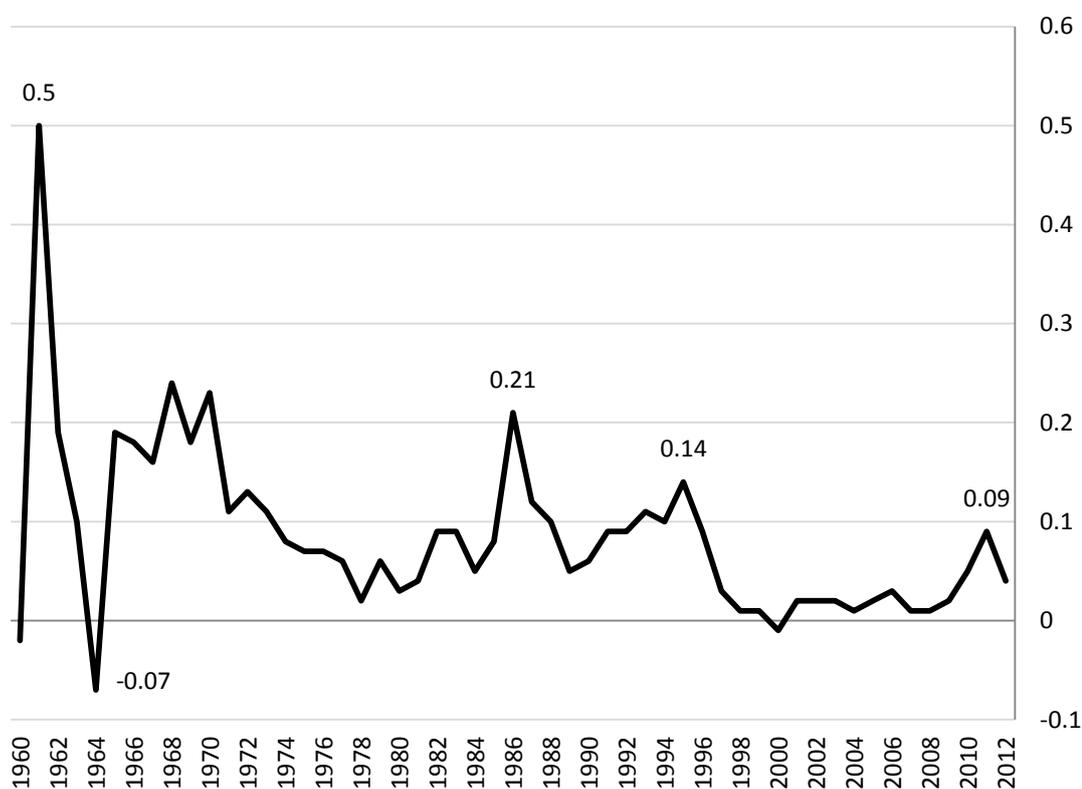
Fuente. Elaboración propia con datos de la OCDE.

Ya expuse que la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a México resulta marginal en comparación con el volumen global de esta forma de ayuda externa, pero ¿qué significa esto para México? Un dato útil para contestar esta pregunta es el porcentaje que representa la AOD respecto del PNB mexicano. Esto se muestra en el Gráfico 10, en

²⁰⁶ Fuente: sitio web de la AFD. http://www.afd.fr/lang/es_ES/home/pays/amerique-latine-et-caraibes/alc/Mexique/afd-mexique Consultado en mayo de 2014.

donde se puede observar que para México la Ayuda Oficial al Desarrollo no ha sido nunca una fuente relevante de ingreso. En el año de 1961, la AOD como porcentaje del PNB fue de 0.5%, el mayor del periodo. El promedio entre 1960 y 2012 fue tan sólo de 0.08%; congruente con el crecimiento de la economía, esta proporción va a la baja. Las remesas y la inversión extranjera directa (IED) son fuentes externas de mucha mayor importancia para México.

Gráfico 10. AOD otorgada a México como porcentaje de su PNB



Fuente. Elaboración propia con datos de la OCDE.

Dada la marginalidad de México en los volúmenes globales de AOD, vale la pena analizar qué países son los que han destinado ayuda al país. Los diez donantes

bilaterales más importantes por sus aportaciones históricas son, en orden de mayor a menor importancia: Estados Unidos, Francia, Japón, Alemania, España, Canadá, Italia, Reino Unido, Países Bajos y Austria. En la Tabla 2, se muestran las cifras brutas y netas gastadas por estos países en el periodo estudiado.

Tabla 2. Principales donantes bilaterales de AOD a México 1960-2012 en millones de dólares a precios de 2012

	Desembolso neto	Desembolso bruto	Desembolso bruto global	% destinado a México de la AOD mundial
Total	14,432.51	21,031.73	4,746,679.13	0.44
Estados Unidos	3,302.53	4,771.44	847,473.10	0.56
Francia	2,231.22	3,147.69	382,667.92	0.82
Japón	1,395.28	2,775.97	504,656.50	0.55
Alemania	1,338.47	1,484.02	334,082.67	0.44
España	824.60	1,367.67	54,394.28	2.51
Canadá	625.87	872.58	131,805.98	0.66
Italia	335.98	499.66	91,005.87	0.55
Reino Unido	338.02	358.00	215,164.02	0.17
Países Bajos	165.71	182.36	142,067.24	0.13
Austria	82.65	114.36	23,629.45	0.48
Resto	3,792.18	5,457.98	2,019,732.10	0.27

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Adicionalmente en la columna *desembolso bruto global* aparece la cantidad total que cada país ha gastado en AOD. El porcentaje que representan los montos dedicados a México respecto de ese dato global nos permite observar la importancia relativa de éste último en la política de ayuda de cada uno de los donantes. Los porcentajes de todos los donantes son bajos, corroborando la marginalidad de México como receptor de ayuda en el periodo estudiado. En la tabla 2, es posible ver que, si bien EEUU es el

principal donante para México, éste es un destino de muy poca importancia para la ayuda estadounidense pues representa tan sólo el 0.56% del total gastado alrededor del mundo.

Con 2.51%, España es el país para el cual México tiene mayor peso. El monto total que hasta ahora ha destinado es 824.60 millones de dólares que sería sólo una cuarta parte del monto total gastado por EEUU en nuestro país; sin embargo un dato importante para entender la ayuda de España es que este país surge como donante apenas a finales de la década de los años ochenta²⁰⁷. “La cooperación española se ha caracterizado por su notable sesgo hacia los países de renta media (PRM), en gran medida reflejo de su vinculación originaria con zonas de particular interés para la acción exterior del país, desatacando América Latina y el norte de África.”²⁰⁸ Recientemente, además, ha procurado potenciar esta presencia mediante esquemas de cooperación triangular. Esta política no es bien vista en el CAD, que considera demasiado dispersa la ayuda que otorga España.²⁰⁹

Finalmente un aspecto relevante es que la AOD otorgada a México procede principalmente de fuentes bilaterales; la AOD de fuentes multilaterales cayó desde la década de los años setenta y se mantiene muy baja. (Esta información se presenta en el Gráfico 11.) Para García y Lucatello, “estos datos ponen en evidencia la suscitada

²⁰⁷ España Comienza a reportar flujos de AOD a México desde 1987, aunque el proceso formal de adhesión de España al CAD finalizó hasta 1991.

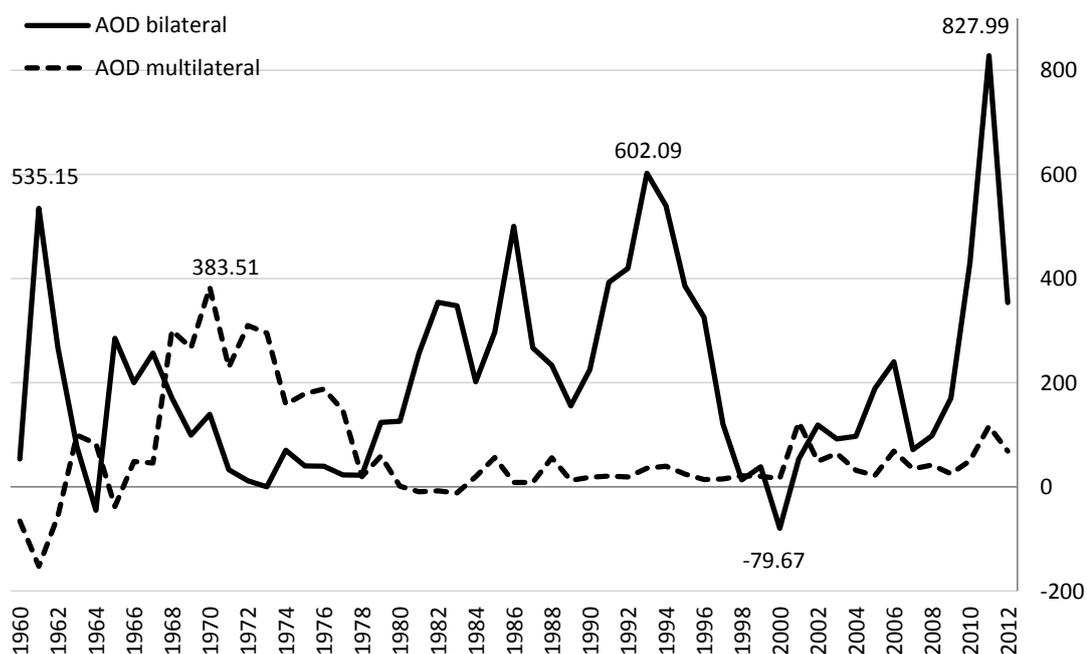
²⁰⁸ Freres Christian y Daniel Castillo, “La cooperación triangular en América Latina. Balance y perspectivas de la cooperación española”, en Ayllón Pino, Bruno y Tahina Ojeda Medina (coords.), *La cooperación sur-sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y practicas transformadoras*, Madrid, Catarata, 2013, p. 17.

²⁰⁹ Un aspecto interesante es que para España su presencia en América tiene mucho sentido por los vínculos históricos. En el CAD, sin embargo, España es uno de los países peor evaluados cuando se trata de colocación de AOD. Como parte de las actividades de ese Comité, los miembros realizan evaluaciones entre pares. En la última de ellos disponible para España (correspondiente a 2011), se señala que ese país despliega sus recursos financieros para la cooperación al desarrollo de una manera demasiado dispersa entre sus países socios, comprometiendo el impacto sobre el terreno, siendo uno de los miembros del CAD que menos concentra su ayuda. La recomendación de ese reporte es que España debería “limitar el ámbito geográfico de su ayuda al desarrollo para permitir una mayor concentración de los recursos en menos países socios.” **Fuente:** OCDE, *Spain. Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*, 2011, p 15. Traducción propia.

“graduación” de México como receptor de los organismos del Sistema de Naciones Unidas, que son la mayoría de las instituciones agrupadas en el rubro “multilateral” de las estadísticas del CAD.

Los principales donantes multilaterales para México son, en orden de importancia, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea, la FAO, el PNUD, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de Población de la Naciones Unidas.

Gráfico 11. Ayuda oficial al desarrollo neta a México, bilateral y multilateral, a precios de 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

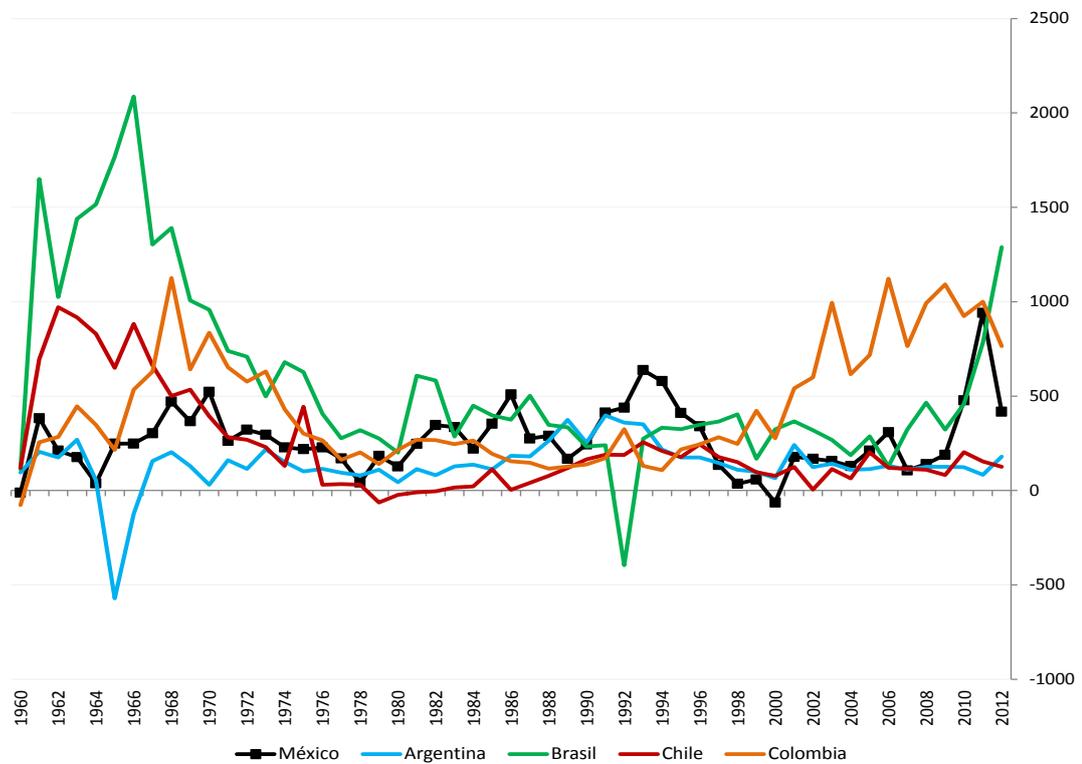
Finalmente para contextualizar la participación mexicana se presentan los datos de otros países receptores en la siguiente tabla y gráfico.

Tabla 3. AOD total neta recibida por país, periodo 1960-2012

	Desembolso neto recibido	%
Total	5,216,819.3	100.00
China	75,635.4	1.45
Turquía	48,614.6	0.93
Brasil	30,687.1	0.59
Colombia	23,284.8	0.45
Sudáfrica	16,339.0	0.31
México	14,432.5	0.28
Chile	12,247.3	0.23
Argentina	7,339.1	0.14
Corea del Sur	2,909.7	0.06

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Gráfico 12. AOD recibida, comparación con países latinoamericanos de renta similar

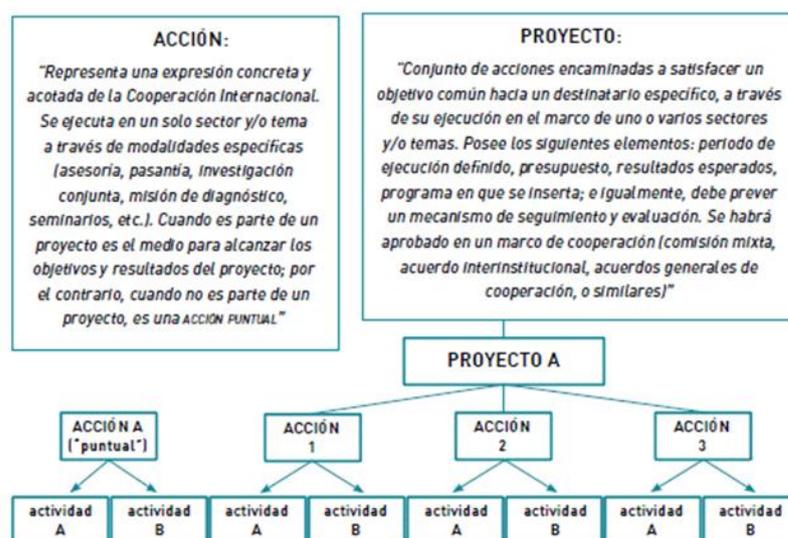


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

4.3.2. Receptor y socio en la Cooperación Sur-Sur

No se cuenta con estadísticas ordenadas sobre la cooperación Sur-Sur global. Sin embargo, desde 2007, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) ha hecho un esfuerzo considerable por documentar (e impulsar) la Cooperación Sur-Sur y triangular. En 2009 se creó el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). En total han publicado siete reportes, por desgracia, como la SEGIB misma anota, los datos entre informes son inestables y, por tanto, no se pueden comparar fácilmente. Por ejemplo al comienzo sólo se reportaban acciones, pero en los últimos dos años se separó por número de proyectos y acciones (para entender la diferencia, ver Gráfico 13), esto hace que sea imposible contar con una serie congruente de “acciones” a lo largo del periodo para el cual hay datos disponibles (2007-2012). Aun así, en conjunto los reportes ofrecen información valiosa sobre la participación mexicana en la CSS en la región.

Gráfico 13. Definición de proyecto y acción de cooperación de SEGIB



Fuente: SEGIB, Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010, Madrid, 2010.p. 34.

En la siguiente tabla se muestra la cooperación recibida por México, por número de proyectos y acciones. Para el periodo que existen datos disponibles (2007-2012), sólo Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Panamá, Uruguay y Venezuela reportaron actividades con México como beneficiario.

Del ejercicio de comparar el total de proyectos y acciones en Iberoamérica, con el número de las que tienen a México como beneficiario, se puede ver que éste no es un destino popular de la Cooperación Sur-Sur, lo que es lógico dado su nivel de desarrollo.

Por otro lado, de los datos reportados en 2011 y 2012, los proyectos y acciones entre paréntesis que se refieren a los de naturaleza “bidireccional”. Estos registran la tendencia a desarrollar asociaciones horizontales donde ambos países resultan beneficiados. En palabras de Octavio Tripp y Bernadette Vega “en la vertiente de la cooperación horizontal, el principio miliar que le regula es el de la complementariedad de las fortalezas entre los países involucrados. En estos esquemas, las partes se reconocen como socios involucrados con derechos y obligaciones paritarias en derredor de iniciativas de interés común. Desde esta perspectiva, la complementariedad es el rasgo primordial.”²¹⁰ Este tipo de esquemas cobran relevancia para México y son cada vez más numerosos, en parte por la capacidad de respuesta de los países socios. En el apartado de oferta de cooperación Sur-Sur se presenta la otra cara de la moneda.

²¹⁰ Tripp y Vega, *art. cit.*, p. 36.

Tabla 4. Cooperación Sur-Sur recibida por México

	2012***		2011***		2010		2009		2008**	2007**
	Proyectos	Acciones	Proyectos	Acciones	Proyectos	Acciones	Proyectos	Acciones	Acciones	Acciones
Argentina	0 + (5)	-	(8)+1	-	6	1	4	-	2	1
Brasil	5 + (1)	-	(1)+5	(1)	10	1	7	-	3	-
Colombia	1	1	-	1	1	-	8	-	1	7
Costa Rica	1 + (3)	1	(3)+1	-	3	-	1	-	-	-
Chile	0 + (9)	-	(8)	-	2	-	10	3	2	3
Cuba*	-	-	2	1	6	4	7	-	1	2
Panamá	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
Uruguay	-	-	1	1	-	1	1	2	4	-
Venezuela	-	-	1	-	-	-	1	-	3	1
Total México	25	2	34	6	28	8	39	5	16	14
Total Iberoamérica	506	203	586	229	529	313	818	321	1879	1480

* Cuba dejó de reportar en 2012, sólo se tienen los datos que reportaron sus socios.

** Antes de 2009, sólo se podía contabilizar el número de acciones por la complejidad y falta de información a nivel de proyecto.

*** Los números entre paréntesis son el número de proyectos bidireccionales. Antes de 2011 estos proyectos no se contabilizaban.

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica publicados por la SEGIB

4.4. MÉXICO COMO OFERENTE DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La idea de que México tiene un gran potencial como donante de CID se encuentra muy difundida²¹¹; esta noción se fundamenta en que el país ha alcanzado un nivel elevado de desarrollo. México es un país de ingreso medio alto²¹² según la clasificación del Banco Mundial, pues en 2013 el ingreso per cápita fue de 9,940 dólares²¹³. Otro indicador relevante para medir el nivel de desarrollo de un país es el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD que mide educación y salud, además de ingreso. Para 2012, el IDH de México tenía un valor de 0.755 puntos²¹⁴ sobre 1, que es el valor más alto posible. Esto lo coloca en la categoría de “desarrollo humano elevado”²¹⁵. En 1980 el IDH era tan sólo de 0.595.

Además, en 2012 el PIB mexicano fue de casi 1.2 billones de dólares, lo que coloca a la economía mexicana como una de las 15 más grandes del mundo. A pesar del tamaño de su economía y los avances en desarrollo humano, México tiene muchos retos pendientes: por mencionar sólo uno, según el Banco Mundial el 52.3% de la población vive debajo de la línea de pobreza nacional²¹⁶, por esta razón el gobierno mexicano es renuente a presentarse como un donante (en el sentido tradicional de donante de ayuda).

²¹¹ Ver por ejemplo Barturen, Carmelo Angulo, "México un socio excepcional de la cooperación internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), pp. 21. (Barturen es un diplomático español y exembajador de ese país en México.)

²¹² El rango para los países de ingreso medio alto es de US\$3,856 a US\$11,905 per cápita.

²¹³ **Fuente:** Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/pais/mexico>. Consultado en julio de 2014.

²¹⁴ **Fuente:** PNUD, *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. (Explanatory note on the 2014 Human Development Report composite indices), p. 2 en <http://hdr.undp.org/es/countries>. Es importante aclarar que el valor 0.755 corresponde a la metodología más nueva disponible al momento de elaboración de la presente tesis, es decir aquella utilizada para la elaboración del reporte de IDH de 2014. En la citada nota explicativa se presentan los datos ajustados para años anteriores. Es importante no confundir esta cifra con el dato anterior presentando en el Informe 2013, donde México aparecía con un IDH de 0.775 para 2012.

²¹⁵ De cuatro categorías: muy elevado, elevado, medio y bajo.

²¹⁶ **Fuente:** Banco Mundial http://datos.bancomundial.org/pais/mexico#cp_wdi. Consultado en julio de 2014.

Como lo explican Tripp y Vega, el problema de la etiqueta adecuada para México y otros países de renta media es un debate abierto. Se le podría calificar como oferente, cooperante Sur-Sur, cooperante dual, donante emergente o, tal vez, como actor polivalente. A fin de entender mejor la posición mexicana en cuanto al papel como oferente de CID, en esta sección primero se aborda la cuestión de la relación de México con el CAD y la arquitectura de la ayuda. En segundo lugar se revisan tendencias recientes de la oferta de cooperación en diversos ámbitos. Los datos son sólo de los últimos años del periodo estudiando por dos razones; en primer lugar, en la revisión histórica ya se ha presentado un panorama de la cooperación ofrecida por México; asimismo, no existen datos comparables en el tiempo sobre la oferta mexicana.

Los siguientes son algunas de las series de reportes en materia CID en México. La Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe publicó su primer informe anual de sus labores en 1995 (con resultados de 1991 a 1995) y de ahí en adelante lo hizo de manera anual hasta 2006 cuando se discontinuó dicho reporte. La Dirección General de Cooperación Técnica y Científica hizo sus propios esfuerzos en diferentes momentos, publicó un informe anual en 2003, uno bienal en 2005 e informes anuales 2009 a 2012. EL Plan Puebla Panamá y El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica han contado con sus propios mecanismos para reportar.

4.4.1. Relación con el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y la agenda de eficacia de la ayuda

Probablemente, más allá del debate sobre la etiqueta apropiada para los países de renta media, que como México realizan acciones de cooperación en favor del desarrollo, lo más importante es que el debate sobre cooperantes que no pertenecen al CAD es un

debate vivo y esto apunta a la visibilidad que han ganado esos cooperantes, lo que ha aumentado la posibilidad de tender puentes o encontrar puntos medios para el encuentro de ambos modelos de cooperación (es decir, el tradicional que ejecutan los miembros del CAD y el otro, simplemente distinto, que practican países como México).

En 1994, México ingresó a la OCDE y desde entonces comenzó a participar en el CAD en calidad de observador. Según Gerardo Bracho Carpizo²¹⁷ y Agustín García-López Loaeza la participación mexicana en dicho Comité se mantuvo discreta, pero activa; sin embargo se ha avivado recientemente a raíz del tema de los llamados *donantes emergentes*. Siguiendo a estos autores la actuación de México en ese foro se resume así:

En principio México está dispuesto a asumir las responsabilidades frente a países con menores capacidades que nuestro país que se desprenden del lugar natural que ocupa en esta nueva agenda. Pero [...] busca para sí y para los otros donantes emergentes que dichas responsabilidades se ajusten a su realidad como cooperante en la tradición Sur-Sur, cuyo compromiso prioritario en la agenda de desarrollo es combatir sus propias desigualdades y su propia pobreza; lo que constituye además su ventaja comparativa en tanto oferente que exporta a otros países programas e ideas que ya generaron resultados positivos en el ámbito doméstico. Es esta búsqueda por el reconocimiento de su especificidad y su voluntad por adquirir responsabilidad compartida pero diferenciada lo que viene normando la actividad de México en el CAD.²¹⁸

Tres de los objetivos mexicanos en el Comité de Ayuda al Desarrollo son: 1) aprender del Comité y los países que lo integran; 2) aprovechar el acceso privilegiado que ese foro le brinda; y 3) influir en el CAD y en la arquitectura de la ayuda “oficial”.

²¹⁷ Quien ha sido representante de México ante la OCDE y ha lleva personalmente la participación de México en el CAD.

²¹⁸ Bracho Carpizo, Gerardo y Agustín García-López Loaeza, "México y el CAD: una relación en construcción", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), p. 68.

México es el único país observador del CAD que no reporta en términos de AOD.²¹⁹ El Comité ofreció asesoría técnica, con lo que se llevó a cabo el programa piloto de un sistema de contabilidad que llamado Sistema Mexicano de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID).

Como se vio en el capítulo 2, la *agenda de la eficacia de la ayuda* es una cuestión que fue impulsada desde el CAD y que es medular para los países que lo integran, pues representa la sublimación de las lecciones del ejercicio tradicional de ayuda externa. México firmó la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda en 2005, sin embargo, “no ha formado parte de los países que voluntariamente han sido evaluados respecto a la aplicación de los cinco principios de la [Declaración de París]”²²⁰ .

Dicho documento “[r]econoció sólo dos tipos de actores bilaterales: países donantes y países receptores; en otras palabras, no contempló la figura peculiar de los donantes emergentes y/o de la tradición de Cooperación S-S. Esta ausencia no puede adjudicarse, o si acaso sólo parcialmente, al carácter relativamente embrionario que el nuevo fenómeno aún tenía para esas fechas. Se debe más bien a que esa Declaración emerge de un paradigma N-S que... no capta adecuadamente la nueva realidad.” Fue un desacierto de la Declaración el no hacer una distinción explícita entre donantes y receptores (o socios, como se le llama en el documento), cuando se asignan responsabilidades específicas a cada parte. México, como otros países, se rehusó a ser etiquetado como donante, sin embargo, tampoco firmó dicha declaración en calidad de receptor.

El proceso de la Declaración de París puso de manifiesto la creciente tensión en la relación con los llamados *donantes emergentes*, poco o nada dispuestos a asumir

²¹⁹ Ver Prado Lallande, Juan Pablo, "La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), p.61.

²²⁰ Padro Lallande, *art. cit.*, p. 61.

compromisos en los términos del CAD. México, por su parte, “optó por sensibilizar al CAD desde adentro sobre la necesidad de abrir un espacio a los cooperantes del Sur en dicha agenda.” Para ello, entre otras acciones, México formó parte del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur (TTSSC) de la OCDE y detentó la copresidencia del grupo de relaciones externas del CAD. Esta postura, en conjunción con las acciones de Japón, España y Colombia, dio frutos en Accra, Ghana (2008), cuando se “hace un reconocimiento a una tercera categoría, los donantes/receptores cooperantes del Sur, y a su positiva contribución a la agenda de la cooperación para el desarrollo.”, y posteriormente en Busan, Corea (2011), donde se reconoce la complementariedad de esfuerzos entre estos.

Se puede ver que México, en su calidad de observador del CAD, se mantiene atento a la evolución del modelo tradicional de cooperación, sin embargo se ha abstenido de integrarse a esta, ha buscado, en cambio, tender un puente de diálogo hacia los cooperantes externos al CAD. Según Tripp y Vega, el punto donde este diálogo es realmente posible se da con el documento titulado *Welcoming new partnersips in international development* (publicado en abril de 2011, unos meses antes de la reunión en Busan, Corea) donde los países miembros de la OCDE reconocen la contribución de la diversidad de actores involucrados en el desarrollo y el estatus dual de varios países que participan en procesos de Cooperación Sur-Sur.

En la reunión del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizada en esa ciudad coreana, “México fungió como facilitador de las negociaciones, al incentivar la participación en las mismas de los países BRIC (Brasil, Rusia, India, China). De acuerdo con esa lógica se reconoció la creciente responsabilidad de los países de renta media en la promoción del desarrollo internacional... pero dejando claro que no por el hecho de aportar cooperación, debe cancelárseles el derecho a seguir

recibiéndola de otros países.”²²¹ Asimismo, en la Declaración se enfatiza la importancia de crear relaciones de colaboración, diálogo e intercambio de conocimiento con países no miembros del CAD, países en desarrollo, sector privado y sociedad civil.²²²

Los autores consultados coinciden que el reconocimiento reciente de la relevancia de la Cooperación Sur-Sur constituye la base para una mayor colaboración a la que México podría acceder. En cuanto a la posibilidad de adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo, basta decir que a la fecha México no tiene la intención de adherirse al CAD en los términos vigentes, ni de reportar la cooperación que ofrece en términos de AOD.²²³

4.4.2. Oferta mexicana de cooperación

Bilateral. De 2006-2012 la oferta bilateral se concentró en Centroamérica y el Caribe principalmente, “con Centroamérica los principales sectores de colaboración fueron agricultura y ganadería, educación técnica, gestión pública, medio ambiente, salud, seguridad y vulcanología... Con el Caribe destacaron las áreas de agricultura, desarrollo económico, educación tecnológica, energía, medio ambiente, minería y salud.”²²⁴

De acuerdo con los informes de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB, cuyos datos presento en las tabla 5 y 6, en la región México es el segundo socio oferente de cooperación Sur-Sur bilateral por número de proyectos reportados en 2012 (107 de un total de 506), después de Brasil (149)²²⁵. También, es el primer lugar, según las 72

²²¹ Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Informe de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011*, Enero 2012, p.30.

²²² Ver Tripp y Vega, *art. cit.*, p. 35, ver nota al pie número 5.

²²³ Ver Bracho, *art. cit.*, p. 79.

²²⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, pp. 3. y 11.

²²⁵ Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid, Abril 2014.p. 37.

acciones realizadas en 2012, en comparación con 48 de Argentina y 17 de Brasil.²²⁶ (La distinción entre proyecto y acción se explica en el Gráfico 13 de la p. 120). De 2007 a 2012, México se ha mantenido como uno de los tres principales cooperantes en América Latina.²²⁷

De acuerdo con los datos de la SEGIB, México muestra una concentración moderada de su oferta (en 14 de los 18 socios de América). Brasil es el país con la oferta más diversificada en la región, pues ofreció el mayor número de proyectos (149) al mayor número de socios (18, es decir a todos los de la muestra).

Sobre cooperación con Haití y el Caribe no iberoamericano, sólo se cuenta con datos para 2011 y 2012 (ver Tabla 5). En ambos años México se ubica como el segundo oferente de América Latina, detrás de Brasil en 2011 y de Colombia en 2012.

Si bien es cierto que Centroamérica y el Caribe fueron el destino de la mayoría de la cooperación ofrecida por México, cabe reconocer que las asociaciones de cooperación horizontal han cobrado importancia, como se observó en el apartado sobre México como receptor y socio en acciones de Cooperación Sur-Sur. Esto se debe a que muchas veces la misma capacidad de gestión y respuesta de países de ingresos similares permite una ejecución más acelerada de proyectos y acciones. Los programas de naturaleza horizontal se ejecutaron fundamentalmente con socios de sudamericanos, en especial con Chile. “Con América del Sur las principales áreas de cooperación fueron: agricultura, ciencia y tecnología (biotecnología y nanotecnología), desarrollo económico, desarrollo industrial, educación técnica, estadística e informática, gestión pública, medio ambiente, metrología, pesca, protección civil y salud.”²²⁸

²²⁶ Secretaría General Iberoamericana, *op. cit.*, p. 38.

²²⁷ En el año 2009, tomando en cuenta la contabilización de acciones, México sería el cuarto lugar. Sin embargo, por número de proyectos es el tercero.

²²⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 11.

Tabla 5. Cooperación horizontal Sur-Sur América Latina, número de proyectos y acciones entre 2009 y 2012

<i>Oferta de proyectos</i>								
	<i>2012</i>	<i>%</i>	<i>2011</i>	<i>%</i>	<i>2010</i>	<i>%</i>	<i>2009</i>	<i>%</i>
Total	506	100.0	586	100.0	529	100.0	881	100.0
Brasil	149	29.4	210	35.8	177	33.5	121	13.7
México	107	21.1	77	13.1	89	16.8	124	14.1
Argentina	94	18.6	120	20.5	57	10.8	89	10.1
Cuba*	7	1.4	53	9.0	139	26.3	205	23.3
Resto	149	29.4	126	21.5	67	12.7	342	38.8
<i>Oferta de acciones</i>								
	<i>2012</i>	<i>%</i>	<i>2011</i>	<i>%</i>	<i>2010</i>	<i>%</i>	<i>2009</i>	<i>%</i>
Total	203	100.0	229	100.0	313	100.0	321	100.0
Brasil	17	8.4	10	4.4	31	9.9	28	8.7
México	72	35.5	42	18.3	40	12.8	32	10.0
Argentina	48	23.6	31	13.5	56	17.9	47	14.6
Colombia	12	5.9	47	20.5	49	15.7	39	12.1
Chile	13	6.4	19	8.3	14	4.5	62	19.3
Resto	41	20.2	80	34.9	123	39.3	113	35.2

* Cuba dejó de reportar en 2012, sólo se tiene datos que reportan sus socios.

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica publicados por la SEGIB

Tabla 6. Cooperación horizontal Sur-Sur por país, número de acciones 2007-2008

	<i>Oferta de acciones**</i>			
	<i>2008</i>	<i>%</i>	<i>2007</i>	<i>%</i>
Total	1,879	100.0	1480	100.0
Brasil	206	11.0	73	4.9
México	237	12.6	221	14.9
Argentina	519	27.6	146	9.9
Cuba	523	27.8	639	43.2
Chile	140	7.5	146	9.9
Resto	254	13.5	255	17.2

** Antes de 2009, sólo se podía contabilizar el número de acciones por la complejidad y falta de información de los proyectos

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica publicados por la SEGIB

Tabla 7. Cooperación horizontal Sur-Sur con Haití y Caribe no iberoamericano

	<i>2012</i>		<i>2011*</i>
	<i>Proyectos</i>	<i>Acciones</i>	<i>Proyectos</i>
Total	51	42	76
México	15	7	23
Colombia	26	25	-
Argentina	7	8	6
Brasil	-	2	24
Resto	3	0	23

* En este año no hay datos disponibles para acciones.

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica publicados por la SEGIB

Triangular. Desde 1994, a raíz de la publicación del documento *Nuevas directrices para la Cooperación Técnica entre países en Desarrollo (CTPD)* en el marco del sistema de Naciones Unidas, donde se acordó “la promoción de los arreglos a favor de la cooperación triangular, bajo los cuales los donantes accederían a financiar intercambios entre los países en desarrollo”²²⁹, México decidió incentivar esta modalidad de cooperación. En la Tabla 8 se presentan el número de proyectos de cooperación triangular con base en lo que reporta México. Se observa un aumento considerable de éstos.

Tabla 8. Proyectos de cooperación triangular con México como socio cooperante (parte I)

Año	Total de Proyectos	Proyectos	Socios	Beneficiarios
2007	4	3	Japón	El Salvador Paraguay Nicaragua
		1	Alemania	Guatemala
2008	5	2	Japón	El Salvador Paraguay
		2	Alemania	Ecuador Rep. Dominicana
		1	IICA	Santa Lucía
2009	4	2	Japón	El Salvador Paraguay
		2	Alemania	Ecuador Rep. Dominicana
2010	8	4	Japón	El Salvador Guatemala Paraguay
		2	Alemania	Ecuador Rep. Dominicana
		1	España	Haití
		1	IICA	Santa Lucía

²²⁹ Prado Lallande (2010), *op. cit.* , p. 141.

Tabla 8. Proyectos de cooperación triangular con México como socio cooperante (parte II)

Año	Total de Proyectos	Proyectos	Socios	Beneficiarios
2011	15	6	Japón	Paraguay El Salvador Guatemala Honduras Haití
		3	Alemania	Bolivia Ecuador/Paraguay Mesoamérica
		1	España	Haití
		1	Corea del Sur	Mesoamérica
		1	PNUD	Mesoamérica
		1	IICA	Mesoamérica
		1	OMT	América Latina
2012	23	5	Alemania	Mesoamérica Bolivia Colombia Ecuador/Paraguay
		1	Chile	Haití
		1	Corea del Sur	Mesoamérica
		2	España	Guatemala Haití
		1	FAO	Centroamérica
		4	IICA	Mesoamérica/Haití Santa Lucía
		1	Indonesia	Centroamérica
		6	Japón	Guatemala Haití Honduras Paraguay
		1	OMT	Latinoamérica
		1	PNUD	Mesoamérica
Total	59	59		

Fuente: Elaboración propia con base en Prado Lallande, Juan Pablo, “México. La Cooperación Sur-Sur y Triangular. Dinamismo vuelto desafío” en Ayllón Pino, Bruno y Tahina Ojeda Medina (coords.), *La cooperación sur-sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y practicas transformadoras*, Madrid, Catarata, 2013, pp.190-191.

En esta modalidad de cooperación los principales socios de México han sido: Japón, Alemania, España, y, de los organismo multilaterales, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El Programa Conjunto México-Japón (JMPP) es la experiencia más estructurada de cooperación triangular en el que participa México. Dicho Programa contempla tres actividades fundamentales: cursos internacionales, proyectos específicos de cooperación y el envío de expertos mexicanos a terceros países que se han convertido en el “escaparate continental para las instituciones mexicanas”²³⁰, principalmente el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el Centro Nacional de Prevención de Desastres y el Instituto Federal Electoral.

Con la GIZ de Alemania se ha innovado en el establecimiento de un esquema triangular regional, donde la parte receptora son los países que integran el Proyecto Mesoamérica. El sector es la gestión integral de residuos.

Regional. El Proyecto Mesoamérica reúne a México con Belice, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. “El esquema tiene componentes de cooperación horizontal, regional y triangular de alta complejidad e innovación por la incorporación de distintas fuentes de financiamiento y cooperación para el desarrollo y el derrame de beneficios que las iniciativas convenidas generan para los aportantes.”²³¹

Ayuda humanitaria. Esta es una parte fundamental de la política mexicana de cooperación internacional, particularmente aquella dirigida a América Latina y el Caribe”, esto

²³⁰ Tripp y Vega, *art. cit.*, p. 39.

²³¹ Tripp y Vega, *art. cit.*, p. 37.

es de hecho una tendencia histórica, aunque ocasionalmente se ha brindado apoyo a otras regiones, por ejemplo Japón en 2011 a causa del sismo. Entonces, la ayuda humanitaria principalmente se canaliza a América Latina y el Caribe. En particular desataca el caso de Haití²³², donde “con motivo del sismo del 12 de enero de 2010... México constituyó la denominada *Alianza México por Haití (AMH)* en noviembre de ese mismo año. La Alianza está integrada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fomento Social Banamex (FSB), Fundación Bancomer, Fundación Chrysler, Fundación Cuervo, Fundación Televisa y Unidos por Ellos.”²³³ Esta iniciativa contó con un fondo inicial de 10.5 millones, de los cuales 8 fueron aportados por el gobierno mexicano.

4.5. REFLEXIONES PARCIALES

En la posguerra México participó, por la vía multilateral, en la configuración del sistema internacional. Por un lado, México fue de poco interés para los donantes tradicionales. Por ejemplo Estados Unidos, el principal donante para México no ha dedicado ni el 1% de su ayuda externa a nuestro país. Por otro lado, México no desplegó una política activa de promoción del desarrollo internacional en ese periodo.

A finales de la década de los años ochenta, España comenzó a otorgar ayuda externa y desde entonces mantiene un interés relativo en México. Para un país como España las asociaciones triangulares son forma de prolongar y potenciar sus acciones de cooperación con

²³² Sobre el tema se puede consultar Alba Vega, Carlos y Gustavo Vega Cánovas (coords.), *Haití y México: hacia nuevas formas de cooperación*, México, COLMEX, 2012.

²³³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 17.

países de renta media como el nuestro. Por su parte, Francia recién instaló su agencia de cooperación en México y en el poco tiempo que ha estado en el país ha aportado créditos que califican como AOD por montos considerables. En cuanto al creciente número de acciones de Cooperación Sur-Sur de las que México se beneficia, considero que éstas ponen de manifiesto la importancia creciente de estos esquemas en América Latina (aunque por el momento estos se mantengan en niveles muy bajos).

Por su parte, México ha defendido su derecho a seguir recibiendo ayuda y se ha negado a ser etiquetado como un donante (en el sentido tradicional, puesto esto implicaría el deber de reportar en términos de AOD y cumplir con los lineamientos del CAD). Considero que para México no fue congruente ni redituable participar más en el sistema tradicional de ayuda. Sin embargo, con los cambios que están sucediendo en el sistema después de la Guerra Fría, entre los cuales destacan una mayor visibilidad de los cooperantes “emergentes” , se presenta un contexto más proclive para una participación activa por parte de México.

Al interior del país, la reforma constitucional de 1989 consagró la Cooperación Internacional para el Desarrollo como uno de los principios rectores de la política exterior. Con ello inició un proceso de institucionalización de la CID. Finalmente en 2011 con la publicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo parece que el sistema nacional en la materia se ha robustecido considerablemente, brindando a México un andamiaje que permitiría desplegar una política activa en la materia.

Aunque es moderada, en comparación con los grandes donantes, la oferta mexicana efectivamente se ha ido fortaleciendo. México cuenta ya con capacidades económicas, científicas, técnicas, educativas y culturales muy valiosas. La cooperación mexicana es natural con América Latina y el Caribe por los vínculos históricos.

Entonces, se puede caracterizar a México en la actualidad como un actor de carácter dual, oferente y receptor de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), ha procurado servir de puente entre donantes tradicionales, cooperantes emergentes y receptores netos de cooperación. De ahí que la cooperación triangular aparezca como el modelo más prometedor para el país, tanto para mantener los flujos tradicionales de ayuda, como para potenciar la cooperación que otorga.

CONCLUSIONES

El objetivo que me propuse al inicio de esta tesis fue entender la participación de México en el sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo; a continuación resumo las reflexiones más importantes hechas a lo largo de este trabajo.

En pocas palabras, la Cooperación Internacional para el Desarrollo se refiere a las acciones y recursos que tienen por objetivo promover todo aquello que se entiende como desarrollo. Se trata de una noción es amplia y comprensiva, y no se limita a la ayuda oficial que otorgan los países más ricos, sino que incluye a ésta última y a las otras formas de cooperación como las modalidades Sur-Sur y triangular. Por su parte, la noción de desarrollo está estrechamente asociada con la tradición e historia occidentales y con la idea del progreso. Se pasó de un enfoque centrado en el aumento del ingreso (crecimiento) a una visión holística donde la renta es más bien un medio para avanzar en múltiples aspectos de la vida humana. El desarrollo humano, el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, capturan este enfoque multidimensional: económico, social, ambiental, etc.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de desarrollo se colocó en el centro de la política pública y le otorgó un sentido y una justificación a todo un conjunto de relaciones y acciones que constituyen el sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la posguerra. Este periodo estuvo marcado por consideraciones de tipo estratégico: primero, el mantenimiento de la paz y evitar otra guerra mundial; y segundo, la competencia entre los bloques comunista y capitalista. La ayuda oficial otorgada por los donantes tradicionales fue la forma dominante de financiamiento al desarrollo. Las potencias lo utilizaron como palanca de su política exterior y se otorgó a más de las veces de manera discrecional y condicionada.

En forma paralela, los países no alineados establecieron sus propios esquemas de cooperación en contraposición a los países ricos. El modelo de Cooperación Sur-Sur se basa en la horizontalidad entre los socios. Sin embargo, este esquema se mantuvo como un elemento muy secundario, sin reconocimiento de los donantes más importantes.

Posteriormente, el colapso del bloque soviético, y la prevalencia de los paradigmas de la democracia y el libre mercado, provocaron una serie de cambios en el sistema Cooperación Internacional para el Desarrollo. Primero, tuvo lugar la pérdida de importancia estratégica; segundo, la expansión de los objetivos atribuidos a la cooperación internacional; y tercero, el aumento en el número de los países receptores de ayuda. Todo ello redundó, en la década de los noventa, en una disminución de los flujos netos de ayuda oficial.

El giro hacia el neoliberalismo también dio forma a las políticas económicas nacionales, así como a la política de ayuda externa. La ideología que otorgaba un papel central al Estado en la promoción del desarrollo cedió lugar, en la década de los ochenta, a aquella que ubica a los actores privados y a las fuerzas del mercado como el motor del crecimiento económico. En la década de los años cincuenta y sesenta los donantes se enfocaban en el financiamiento de gran escala, principalmente dedicado a proyectos de infraestructura. En la década de los años sesenta cobró importancia la vocación social bajo el discurso de los derechos humanos básicos. Posteriormente, la década de los ochentas y los noventa estarían marcados por los programas de ajuste estructural y las exigencias del Consenso de Washington.

El fin de la Guerra Fría marcó el comienzo de un sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo distinto. La característica inicial fue la disminución de la importancia estratégica del tema, no obstante al poco tiempo dos fenómenos revitalizaron la participación en la actividad estudiada. El primero fue la globalización, que impuso una serie de retos

transnacionales, como el cambio climático o las pandemias. Esto proporcionó el móvil para reactivar la Cooperación Internacional para el Desarrollo. De hecho en 2002, poco después de la Declaración del Milenio, en la que los países se comprometían a avanzar en los ocho Objetivos de Desarrollo, el gasto en ayuda oficial recuperó los niveles previos y continuó creciendo.

La observación principal acerca del sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo es que está en cambio permanente. Algunas tendencias que destacan son la multiplicación de actores y canales para la cooperación, así como el aumento de la visibilidad de cooperantes no tradicionales. Los donantes tradicionales mantienen una preferencia por la ayuda bilateral (en contraste con la vía multilateral) lo que sustenta que la Cooperación Internacional para el Desarrollo es, incluso después de la Guerra Fría, una herramienta de política exterior. Es evidente el dinamismo, pero también la inercia sistémica.

México fue un actor marginal en el sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo dominando por los donantes tradicionales. No fue un receptor importante de ayuda, ni desplegó una política activa de promoción del desarrollo internacional en ese periodo. Con las modificaciones experimentadas en el contexto internacional después de la Guerra Fría, y después del proceso de institucionalización al interior de México, el país se ha incorporado más activamente en el sistema actual de la cooperación internacional para el desarrollo. No obstante, su participación es moderada.

En la posguerra México participó, por la vía multilateral, en la configuración del sistema internacional. Históricamente, México fue de poco interés para los donantes tradicionales. Por ejemplo, Estados Unidos, el principal donante para México, no dedica ni el 1% de su ayuda externa a nuestro país. A finales de la década de los años ochenta, España

comenzó a otorgar ayuda externa y desde entonces mantiene un interés relativo en México. Para un país como España, las asociaciones triangulares son una forma de prolongar y potenciar sus acciones de cooperación con países de renta media como el nuestro. Al convertirse México en un país de renta media alta, incluso, se ha creado la idea de que el país estaría en la posibilidad de convertirse en un oferente más activo o, al menos, un excelente socio de acciones de cooperación triangular.

Por su parte, México ha defendido su derecho a seguir recibiendo ayuda y se ha negado a ser etiquetado como donante (en el sentido tradicional). En este sentido, considero que para México no fue congruente, ni redituable, participar más en el sistema tradicional de ayuda. Sin embargo, con los cambios que se gestaron después de la Guerra Fría, entre los cuales destaca una mayor visibilidad de los cooperantes “emergentes”, se presenta un contexto más proclive para la participación activa de México.

Al interior del país, la reforma constitucional de 1989 consagró la Cooperación Internacional para el Desarrollo como uno de los principios rectores de la política exterior. Con ello, inició un proceso de institucionalización que no ha sido lineal, sino acumulativo. En 2011, con la publicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, finalmente parece que el sistema nacional en la materia se ha robustecido, brindando a México un andamiaje que permite desplegar una política activa en la materia.

La oferta mexicana efectivamente se ha ido fortaleciendo. México cuenta ya con capacidades económicas, científicas, técnicas, educativas y culturales muy valiosas, que de forma natural comparte con países de América Latina y el Caribe por los vínculos históricos. Entonces, se puede caracterizar a México en la actualidad como un actor de carácter dual, oferente y receptor de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), que ha procurado

servir de puente entre donantes tradicionales, cooperantes emergentes y receptores netos de cooperación; de ahí que la cooperación triangular aparezca como el modelo más prometedor para el país, tanto para mantener flujos tradicionales de ayuda, como para potenciar la cooperación que otorga.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre y Guillermo Santander, *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*, Madrid, Fundación Carolina – CeALCI, Instituto Complutense de Estudios Internacionales ICEI, 2011.
- Anguiano Roch, Eugenio, “La cooperación internacional para el desarrollo”, en Emilio Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM, 2005.
- Axelrod, Robert y Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en Kenneth A. Oye, *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986.
- Ayala Martínez, Citlali y Jorge A. Pérez Pineda (coords.), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo y sus instrumentos de gestión*, México, Instituto Mora-AECID-CIDEAL-Universidade da Coruña, 2012.
- Ayllón Pino, Bruno, “Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: Implicaciones para la cooperación española”, Madrid, FRIDE, 2009.
- Barturen, Carmelo Angulo, "México un socio excepcional de la cooperación internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), pp. 21-26.
- Bracho Carpizo, Gerardo y Agustín García-López Loeza, "México y el CAD: una relación en construcción", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), pp. 67-79.

- Burall, Simon, Simon Maxwell y Alina Rocha Menocal, "Reforming the international aid architecture: Options and ways forward", *Overseas Development Institute*, Working Paper 278, Londres, 2006.
- Cruz García, Neydi S. y Simone Lucatello, "México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 105 (2009), pp.81-109.
- Degnbol-Martinussen, John y Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation*, Londres y Nueva York, Zed Books, 2003.
- Freres Christian y Daniel Castillo, "La cooperación triangular en América Latina. Balance y perspectivas de la cooperación española", en Ayllón Pino, Bruno y Tahina Ojeda Medina (coords.), *La cooperación sur-sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y practicas transformadoras*, Madrid, Catarata, 2013.
- Garzón Lozano, Luis Eduardo, "El andamiaje jurídico e institucional de la ley de cooperación internacional para el desarrollo de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), pp. 43-52.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "La política exterior mexicana: sus principios fundamentales", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1 (2001), pp. 197-217.
- Gore, Charles, "Introduction. The New Development Cooperation Landscape: actors, approaches, architecture", *Journal of International Development*, 25 (2013), pp. 769-786.
- Granguillhome Morfín, Rogelio, "La política mexicana de cooperación internacional y su nueva institucionalidad", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), pp. 13-15.

- Jervis, Robert, "Realism, Game Theory, and Cooperation", *World Politics*, 40 (1988), pp. 317-349.
- Jiménez González, Claudia G., "Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales", *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2 (2003), pp. 115-147.
- Krasner, Stephen D., "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y los Estados Unidos", trad. Francisco Gil Villegas, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, COLMEX, 1990.
- Krueger, Anne O., Constantine Michalopoulos y Veren W. Ruttan, *Aid Development*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1989.
- Lozoya, Jorge Alberto, "La nueva política de cooperación internacional de México", *Foro internacional*, 41 (2001), p. 931-938.
- Mabire, Bernardo, "Evaluación general", en Soledad Loeza (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México, COLMEX, 1994.
- Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja, *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, Madrid, Fundación Carolina CaALCI, 2009.
- Ojeda, Mario, "Palabra inaugurales", en Soledad Loeza (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México, COLMEX, 1994.
- Prado Lallande, Juan Pablo y Diana Elizabeth Tadeo Villegas, "La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?", *Relaciones Internacionales*, 39 (2010), pp. 93-107.

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*, Madrid, Catarata, 2010.

-----, "La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), pp. 53-65

-----, "México. La Cooperación Sur-Sur y Triangular. Dinamismo vuelto desafío" en Ayllón Pino, Bruno y Tahina Ojeda Medina (coords.), *La cooperación sur-sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y practicas transformadoras*, Madrid, Catarata, 2013.

Quadir, Fahimul, "Rising Donors and the New Narrative of the South-South Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?", *Third World Quarterly*, 34 (2013), pp. 321-338.

Rico, Carlos, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VII. Hacia la globalización*, México, COLMEX, 2010.

Rist, Gilbert, *El desarrollo: una historia de una creencia occidental*, trad. Adolfo Fernández Marugán, Madrid, Catarata, 2002.

Rodríguez Vázquez, Horacio, "La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva Latinoamericana", en Aaron Pollack, *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, Instituto Mora, México, 2010.

Rogerson, Andrew, y Suzanne Steensen, "Aid Orphans: Whose Responsibility?", *OECD Development Co-operation Directorate Development Brief*, 1 (2009).

- Sanahuja, José Antonio, "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Manuela Mesa (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*, Madrid, CEIPAZ, 2007.
- Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, trad. Esther Rabasco y Luis Toharia, México, Editorial Planeta, 2000.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado", en Emilio Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Severino, Jean Michel y Olivier Ray, "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy", Centre for Global Development, Working Paper Number 167, 2009.
- Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, trad. Carlos Rodríguez Braun, México, Taurus, 2008.
- Thérien, Jean-Philippe y Carolyn Lloyd, "Development Assistance on the Brink", *Third World Quarterly*, 21 (2000), pp.21-38.
- Torres, Blanca, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VII. De la Guerra al mundo bipolar*, México, COLMEX, 2010.
- Tripp, José Octavio y Bernadette Vega, "Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y triangular en México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28 (2011), pp. 29-42.
- Unceta Satrustegui, Koldo, "Presente y futuro de la Cooperación al Desarrollo: Entre el debate de la eficiencia y las dudas sobre su pertenencia", *Estudios de Economía Aplicada*, 30 (2012), pp.803-810.

Urquidi, Víctor L., “Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional”, en Soledad Loaeza, (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México, COLMEX, 1994.

Velázquez Flores, Rafael, "Balance general de la política exterior de México: 2000-2006", *Foro internacional*, 48 (2008), p. 81-122.

Wolfensohn, James D., "A Partnership for Development and Peace", en World Bank, *A case for aid. Building a Consensus for Development Assistance*, Washington D.C., The World Bank, 2002.

Woods, Ngaire, “Whose Aid? Whose Influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance”, *International Affairs*, 84 (2008), pp. 1205-1221.

DOCUMENTOS OFICIALES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Asociación Internacional de Fomento, *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends In Official Development Assistance Flows*, Febrero 2007.

Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, París, Francia, 28 de febrero – 2 de marzo de 2005.

3° Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, *Programa de Acción de Accra*, Accra, Ghana, 2 – 4 de septiembre de 2008.

4° Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*, Busan, Corea, 29 de noviembre – 1 de diciembre de 2011.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Spain. Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*, 2011.

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 38/161, *Proceso de elaboración de la perspectiva ambiental hasta el año 2000 y más adelante*, 19 de diciembre de 1983.

-----, Asamblea General, Resolución 42/427, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 4 de agosto de 1987.

-----, Asamblea General, Resolución 55/2, *Declaración del Milenio*, 13 de septiembre de 2000.

-----, Asamblea General, Resolución 66/288, *El futuro que queremos*, 27 de julio de 2012.

-----, *Carta de las Naciones Unidas*, 24 de octubre de 1945. Disponible en línea en <http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml> Consultado en abril 2014.

-----, *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, 18 – 22 de marzo de 2002.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo Humano: Informe 1990*, trad. Ángela García, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1990.

-----, *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. Explanatory note on the 2014 Human Development Report composite indices*

-----, *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso*, Nueva York, 2013.

-----, *Resumen. Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidad y construir resiliencia* (Versión preliminar de la traducción), Nueva York, 2014.

Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Noviembre 2007.

-----, *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Octubre 2008.

-----, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Madrid, Noviembre 2009.

-----, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, Madrid, Noviembre 2010.

-----, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Madrid, Noviembre 2011.

-----, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, Madrid, Noviembre 2012.

-----, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid, Abril 2014.

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS OFICIALES MEXICANOS

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Informe de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011*, Enero 2012.

"Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo", *Diario Oficial de la Federación*, 06 abril 2011.

Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995*, México, marzo de 1996.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memoria Documental. Cooperación Técnica y Científica 2006-2012*, 2012.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

AFD. <http://www.afd.fr/lang/es>

Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/>

CAD de la OCDE. <http://www.oecd.org/dac/>

Diccionario de la RAE. <http://www.rae.es/>

PNUD. <http://www.undp.org/>

ANEXOS

ANEXO 1. Lista de los países receptores de AOD (revisada por el CAD en 2011)

Países menos desarrollados (PMD)	Otros países de ingreso bajo - OPIB (PNB per cápita <= \$1 005 en 2010)	Países de ingreso medio bajo - PIMB (PNB per cápita \$1006 - \$3975 en 2010)	Países de ingreso medio alto - PIMA (PNB per cápita \$3976 - \$12275 en 2010)
Afganistán	Kenia	Armenia	Albania
Angola	Rep. Popular Democrática de	Belice	Algeria
Bangladesh	Corea	Bolivia	*Anguila
Benín	Kirguistán	Camerún	Antigua y Barbuda
Bután	Tayikistán	Cabo Verde	Argentina
Burkina Faso	Zimbabue	República del Congo	Azerbaiyán
Burundi		Costa de Marfil	Bielorrusia
Camboya		Egipto	Bosnia y Herzegovina
Rep. Centroafricana		El Salvador	Botsuana
Chad		Fiji	Brasil
Comoras		Georgia	Chile
Rep. Democrática del Congo		Ghana	China
Yibuti		Guatemala	Colombia
Guinea Ecuatorial		Guyana	Islas Cook
Eritrea		Honduras	Costa Rica
Etiopía		India	Cuba
Gambia		Indonesia	Dominica
Guinea		Irak	Rep. Dominicana
Guinea Bisáu		Kosovo**	Ecuador
Haití		Islas Marshall	Rep. de Macedonia
Kiribati		Estados Federados de Micronesia	Gabón
Laos			Granada
Lesoto			Irán
Liberia			Jamaica
Madagascar			Jordania
Malawi			Kazajistán
			Líbano
			Libia
			Malasia
			Maldivas
			Mauricio
			México
			Montenegro
			*Montserrat
			Namibia
			Nauru
			Niue
			Palau
			Panamá
			Perú
			Serbia
			Seychelles
			Sudáfrica
			*Santa Elena
			San Cristóbal y Nieves
			Santa Lucía
			San Vicente y las Granadinas
			Suriname
			Tailandia
			Tunisia
			Turquía
			Uruguay
			Venezuela
			*Wallis y Futuna

* Territorio

** Sin perjuicio de la situación de Kosovo en virtud del derecho internacional

Fuente: Sitio web de la OCDE

ANEXO 2. Ayuda Oficial al Desarrollo como porcentaje del ingreso nacional

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
Total países CAD	0.22	0.21	0.23	0.24	0.25	0.32	0.30	0.27	0.30	0.31	0.32	0.31	0.29	0.30	0.28
Noruega	0.76	0.80	0.89	0.92	0.87	0.94	0.89	0.95	0.89	1.06	1.05	0.96	0.93	1.07	0.93
Suecia	0.80	0.77	0.84	0.79	0.78	0.94	1.02	0.93	0.98	1.12	0.97	1.02	0.97	1.02	0.93
Luxemburgo	0.70	0.77	0.78	0.86	0.79	0.79	0.89	0.92	0.97	1.04	1.05	0.97	1.00	1.00	0.90
Dinamarca	1.06	1.03	0.96	0.84	0.85	0.81	0.80	0.81	0.82	0.88	0.91	0.85	0.83	0.85	0.88
Países Bajos	0.84	0.82	0.81	0.80	0.73	0.82	0.81	0.81	0.80	0.82	0.81	0.75	0.71	0.67	0.79
Bélgica	0.36	0.37	0.43	0.60	0.41	0.53	0.50	0.43	0.48	0.55	0.64	0.54	0.47	0.45	0.48
Irlanda	0.29	0.33	0.40	0.39	0.39	0.42	0.54	0.55	0.59	0.54	0.52	0.51	0.47	0.45	0.46
Reino Unido	0.32	0.32	0.31	0.34	0.36	0.47	0.51	0.36	0.43	0.51	0.57	0.56	0.56	0.72	0.45
Finlandia	0.31	0.32	0.35	0.35	0.37	0.46	0.40	0.39	0.44	0.54	0.55	0.53	0.53	0.55	0.44
Francia	0.30	0.31	0.37	0.40	0.41	0.47	0.47	0.38	0.39	0.47	0.50	0.46	0.45	0.41	0.41
Suiza	0.32	0.33	0.32	0.36	0.39	0.42	0.38	0.37	0.42	0.44	0.39	0.46	0.47	0.47	0.40
Alemania	0.27	0.27	0.27	0.28	0.28	0.36	0.36	0.37	0.38	0.35	0.39	0.39	0.37	0.38	0.34
Austria	0.23	0.34	0.26	0.20	0.23	0.52	0.47	0.50	0.43	0.30	0.32	0.27	0.28	0.28	0.33
España	0.22	0.30	0.26	0.23	0.24	0.27	0.32	0.37	0.45	0.46	0.43	0.29	0.16	0.16	0.30
Australia	0.27	0.25	0.26	0.25	0.25	0.25	0.30	0.32	0.32	0.29	0.32	0.34	0.36	0.34	0.29
Canadá	0.25	0.22	0.28	0.24	0.27	0.34	0.29	0.29	0.33	0.30	0.34	0.32	0.32	0.27	0.29
Portugal	0.26	0.25	0.27	0.22	0.63	0.21	0.21	0.22	0.27	0.23	0.29	0.31	0.28	0.23	0.28
Nueva Zelanda	0.25	0.25	0.22	0.23	0.23	0.27	0.27	0.27	0.30	0.28	0.26	0.28	0.28	0.26	0.26
Islandia	0.10	0.13	0.15	0.17	0.18	0.18	0.27	0.27	0.47	0.35	0.29	0.21	0.22	0.26	0.23
Japón	0.28	0.23	0.23	0.20	0.19	0.28	0.25	0.17	0.19	0.18	0.20	0.18	0.17	0.23	0.21
Italia	0.13	0.15	0.20	0.17	0.15	0.29	0.20	0.19	0.22	0.16	0.15	0.20	0.14	0.16	0.18
Grecia	0.20	0.17	0.21	0.21	0.16	0.17	0.17	0.16	0.21	0.19	0.17	0.15	0.13	0.13	0.17
Estados Unidos	0.10	0.11	0.13	0.15	0.17	0.23	0.18	0.16	0.18	0.21	0.21	0.20	0.19	0.19	0.17
Eslovenia	..	..	..	..	..	0.11	0.12	0.12	0.13	0.15	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13
Rep. Checa	0.03	0.05	0.07	0.11	0.11	0.11	0.12	0.11	0.12	0.12	0.13	0.12	0.12	0.11	0.10
Corea	0.04	0.06	0.05	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07	0.09	0.10	0.12	0.12	0.14	0.13	0.09
Rep. Eslovaca	0.03	0.04	0.02	0.05	0.07	..	0.10	0.09	0.10	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.07
Polonia	0.02	0.02	..	0.01	0.05	0.07	0.09	0.10	0.08	0.09	0.08	0.08	0.09	0.10	0.07

ANEXO 3. Siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFD	Agencia Francesa para el Desarrollo. En francés, <i>Agence Française de Développement</i>
AIF	Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial
AOD	Ayuda oficial para el desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CID	Cooperación internacional para el desarrollo
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la ONU
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. En inglés, <i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Grupo de Ayuda al Desarrollo (predecesor del CAD)
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente. En inglés <i>Global Environment Facility</i>
HLF	Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. En inglés, <i>High Level Forum on Aid Effectiveness</i>
IED	Inversión extranjera directa
IMEXCI	Instituto Mexicano de Cooperación Internacional
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
ONG	Organización no gubernamental

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPIB	Otros países de ingreso bajo
PIMA	Países de ingreso medio alto
PIMB	Países de ingreso medio bajo
PMD	Países menos desarrollados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Plan Puebla Panamá
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. En inglés, <i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Adquiere el acrónimo del nombre original en inglés, <i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>
URECI	Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. En inglés, <i>United States Agency for International Development</i>