

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS  
SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Cooperación Internacional para el Desarrollo como instrumento de política  
exterior en México: El caso de la cooperación México-Canadá*



Talia Ivette Contreras Tapia

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

Proyecto de Investigación Aplicada  
Maestría en Estudios Internacionales  
Asesora: Dra. Isabel Studer

Diciembre de 2008

## Índice

<i>Resumen Ejecutivo</i> .....	5
<i>Introducción</i> .....	6
<i>Marco Teórico</i> .....	9
La cooperación internacional en las teorías de Relaciones Internacionales .....	9
Realismo y Neorrealismo .....	9
Interdependencia y neoliberalismo institucional .....	11
Limitaciones teóricas .....	14
Teorías del desarrollo y la política interna .....	16
<i>Marco Metodológico</i> .....	17
<i>Capítulo 1: La cooperación internacional en la agenda mundial</i> .....	19
1.1 La cooperación internacional: definición y objetivos .....	19
1.2 Desarrollo histórico del sistema de cooperación internacional .....	21
1.3 Cambios recientes en el sistema de cooperación al desarrollo .....	26
1.4 Características del sistema de cooperación y ayuda internacional.....	28
1.4.1 Principales Actores .....	29
1.4.2 Los nuevos temas en la cooperación internacional.....	31
1.4.3 Tipos de cooperación .....	32
1.5 El debate actual .....	35
<i>Capítulo 2: La política de cooperación para el desarrollo en México</i> .....	36
2.1 Generalidades de la política de exterior de México .....	36
2.2 Definiciones en la cooperación internacional en la política exterior mexicana.....	37
2.3 Desarrollo histórico: el sistema de cooperación en México hasta los 90.....	39
2.4. El sistema actual de cooperación para el desarrollo en México.....	40
2.4.1 Estructura actual y principales actores .....	40
2.4.2 Marco legal de la cooperación al desarrollo .....	42
2.4.3 Tipos de cooperación.....	43
2.5 Modernización económica de México .....	45
2.5.1 Modernización de la economía interna y apertura comercial.....	45
2.5.2 Implicaciones en materia de política exterior .....	47

2.6	Implicaciones en el tema de cooperación para el desarrollo .....	50
2.6.1	Marco normativo y estructura de la cooperación .....	51
2.6.2	La cooperación como instrumento de desarrollo interno .....	53
2.6.3	Cambio en la percepción externa de México.....	55
2.6.4	México como oferente, receptor y administrador de ayuda internacional....	58
2.7	Los retos de la política mexicana de cooperación.....	61
<i>Capítulo 3: La política de cooperación para el desarrollo en la lógica canadiense .....</i>		<i>64</i>
3.1	Generalidades de la política exterior canadiense .....	64
3.2	Política canadiense de cooperación al desarrollo.....	65
3.2.1	Evolución histórica del sistema de cooperación canadiense .....	65
3.2.2	Motivaciones e intereses.....	68
3.2.3	Áreas prioritarias actuales.....	71
3.2.4	Estructura y organismos .....	74
3.2.5	Tipos de cooperación.....	76
3.3	Cooperación al desarrollo: México-Canadá.....	77
3.3.1	Relación bilateral México-Canadá .....	77
3.3.2	La cooperación de Canadá en México.....	79
3.3.1	Implicaciones de la modernización económica en la relación bilateral de cooperación.....	82
3.4	Oportunidades y retos .....	86
<i>Conclusiones .....</i>		<i>88</i>
<i>Bibliografía.....</i>		<i>91</i>
<i>Anexos.....</i>		<i>96</i>
Anexo 1: Actores e Instrumentos en el Sistema de Cooperación Internacional .....		96
Anexo 2: Lista de países receptores de Ayuda Oficial para el Desarrollo(AOD) .....		97
Anexo 3: Actividades de Cooperación de México en el 2005 .....		98
Anexo 4: Distribución de ayuda de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional .....		100
Anexo 5: Evolución histórica de la AOD canadiense.....		101
Anexo 6: AOD canadiense como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto.....		102

## Resumen Ejecutivo

Este Proyecto de Investigación Aplicada se centra en el estudio de las relaciones de cooperación para el desarrollo como instrumentos de política exterior. Concretamente se estudia el caso de la política de cooperación mexicana, analizando las implicaciones que en ella tuvieron dos factores: por un lado, los cambios en el sistema internacional de cooperación al desarrollo propiciados a partir del fin de la Guerra Fría y la acelerada integración comercial, económica y financiera, y por otro, el proceso interno de modernización económica. Asimismo, en esta investigación se analiza el nuevo rol que México juega actualmente en el sistema de cooperación internacional, derivado de su posición como país de ingreso medio y los retos que ello representa.

Primeramente se analizan los cambios en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo así como el proceso que llevó a la definición de una nueva agenda de desarrollo con el fin de entender el contexto en el cual México participa. Posteriormente se trata el tema de la cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior mexicana y se exploran los efectos de la liberalización económica del país, así como sus implicaciones en la política de cooperación. Finalmente se analiza la cooperación internacional en la política exterior de Canadá para entender cómo es la relación bilateral de cooperación con México así sus particularidades en el tema de cooperación al desarrollo.

La investigación concluye que ambos procesos, tanto el externo como el interno, afectaron la política de cooperación mexicana en tanto que nuestro país tuvo que buscar nuevas formas de cooperación que le permitieran continuar recibiendo ayuda mientras se convertía en un país de ingreso medio. No obstante, estos cambios en la política exterior quedaron incompletos puesto que no se profundizó en la redefinición de los fundamentos y objetivos de la política de cooperación mexicana. Muestra de ello es que a la fecha no existe una entidad gubernamental dedicada a centralizar todos los esquemas de cooperación al desarrollo en los que México participa. Además, al estudiar el caso de la relación de cooperación con Canadá se encuentra que a pesar del ímpetu derivado por el acercamiento comercial, no se ha aprovechado la *relación estratégica* en cuanto al tema de cooperación y ello responde precisamente a la falta de una definición precisa de lo que México espera y hace de la cooperación al desarrollo.

## **Introducción**

El sistema internacional es una realidad compleja en la que interactúan una gran variedad de actores con diversos intereses y objetivos, y donde existen grandes asimetrías generadas, sobre todo, a partir de la escasez de recursos. Ante la inexistencia de un gobierno mundial que regule las interacciones y administre los recursos, los países han recurrido a la cooperación internacional como una estrategia de coordinación política y económica que permita la colaboración conjunta en la consecución de metas específicas.

La llamada “ayuda o cooperación para el desarrollo” ha sido una de las formas en que los países desarrollados han intentado contribuir al desarrollo de aquellos menos desarrollados. Esta ayuda tiene como objetivo no solamente aliviar los problemas urgentes de hambruna y pobreza, sino incentivar a largo plazo el crecimiento económico de los países receptores, propiciar su desarrollo y mejorar la distribución de la riqueza. Es decir, por medio de las políticas de cooperación internacional se canalizan diferentes tipos de recursos a proyectos cuya meta sea la reducción de la brecha económica.

Si bien el tema de cooperación para el desarrollo ha estado presente en la realidad internacional durante largo tiempo, los cambios propiciados por el fin de la Guerra Fría y, más recientemente, la acelerada integración comercial y financiera, han alterado las relaciones de cooperación entre los países. Lo anterior ha tenido repercusiones en la manera en la que se lleva a cabo la cooperación para el desarrollo al modificar no sólo los mecanismos de cooperación, sino también las motivaciones por las que los países ofrecen y reciben ayuda. Más aún, los cambios han generado la redefinición del rol de los distintos actores cooperantes, en especial, el papel de los países de ingreso medio que como resultado de su proceso de desarrollo han pasado de ser receptores a ser fuentes de cooperación internacional.

El presente Proyecto de Investigación Aplicada se enfoca en el estudio de las relaciones de cooperación para el desarrollo como instrumentos de política exterior. El objetivo principal es determinar si la modernización económica de México afectó la política mexicana referente a la cooperación para el desarrollo y si ello se manifiesta en la relación de cooperación México-Canadá. Como puntos de referencia histórica se toman la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la adhesión

de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ambos ocurridos en 1994. Específicamente, se trata de definir si estos acontecimientos representan un giro en la política exterior mexicana en materia de cooperación al desarrollo.

El tema cobra relevancia pues México es un participante en el sistema internacional de cooperación al desarrollo y por lo tanto está sujeto a los cambios que en él se generen. Además, la transición de México hacia la modernización económica y apertura comercial afectó distintas áreas de la política nacional, por lo que es importante conocer sus efectos en la formulación de la política de cooperación internacional de México.

La pertinencia del estudio radica en que de no evaluarse las implicaciones de estos cambios internacionales y nacionales, el país corre el riesgo de formular una política exterior contradictoria, sino errónea. Mantener una política que no responda a las transformaciones recientes podría representar un costo significativo en términos de la capacidad de negociación e influencia de nuestro país en la arena internacional, pero además podría tener otras consecuencias como el desperdicio de importantes recursos orientados al desarrollo nacional, recursos que podrían marcar la diferencia entre continuar siendo una economía media y convertirse en una potencia emergente. Además, a 14 años de la entrada en vigor del TLCAN y de la adhesión de México a la OCDE, se considera éste un período suficiente –y pertinente- para realizar un diagnóstico sobre todo en el marco de la iniciativa para la creación de una agencia mexicana de cooperación internacional, iniciativa en espera de ser aprobada al interior del Senado de la República.

En tanto a la relación bilateral con Canadá, se considera que la cooperación mexicana con este país representa un caso ilustrativo de la llamada cooperación Norte-Sur, y se determinará si ahora la relación encuentra un mejor acomodo en la categoría de cooperación Norte-Norte, al ser ambos países partícipes de un acuerdo comercial que parte del supuesto de igualdad y al mismo tiempo, ambos forman parte del “club de los ricos”. Además, Canadá es un país con prestigio internacional en el ámbito de la cooperación internacional al aportar importantes recursos a programas de desarrollo en diversos países y contar con una agencia de desarrollo muy institucionalizada.

En cuanto al contenido del proyecto, en la sección sobre el marco metodológico se desarrollan brevemente algunas de las teorías de relaciones internacionales que abordan el

tema de la cooperación exponiendo la forma en que éstas explican su relación con la política exterior de los países. También se hace el esbozo de algunas teorías de política al interior del Estado que explican el dilema de desarrollo.

El primer capítulo hace referencia al tema de la cooperación para el desarrollo en la agenda mundial. En este apartado se describen los fundamentos y características de la actual cooperación internacional para el desarrollo revisando sus objetivos y los tipos de cooperación vigentes. Asimismo, se estudia brevemente la evolución histórica del sistema de cooperación y los actores que tradicionalmente han jugado un papel importante, así como los nuevos actores emanados de la *nueva agenda de desarrollo*. En general, se enfatizan los cambios en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo para entender el contexto en el cual tiene lugar la transición de México.

El segundo capítulo aborda la cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior mexicana. Para ello, se realiza un breve esbozo histórico sobre el tema en la política exterior del país y se estudian la estructura política de la cooperación internacional en México, los tipos de cooperación y el marco legal que los sustenta. Además, se exploran los efectos de la liberalización económica en México, materializados en dos eventos: la entrada en vigor del TLCAN y la adhesión a la OCDE. Y finalmente se estudian las particularidades del caso mexicano en cuanto a la cooperación al desarrollo.

En el tercer y último capítulo se trata específicamente el caso de la cooperación México-Canadá. Para entender dicha relación, se considera pertinente un análisis de la cooperación internacional en la política exterior canadiense considerando la estructura política involucrada en el tema, los organismos que la ejecutan y los tipos de ayuda que proporciona. Esto sirve como contexto para centrar el análisis en la cooperación intergubernamental con México. Finalmente se revisan las implicaciones positivas y negativas de la modernización económica del país, tratando de identificar las áreas de oportunidad.

Al finalizar el proyecto, se considera si en efecto existió un cambio en la política exterior de México, haciendo una evaluación de los beneficios y costos del cambio, o en su caso, de la ausencia del mismo. Asimismo, se plantean cuáles son las áreas de oportunidad en la relación cooperativa México-Canadá.

## Marco Teórico

Dada la amplitud del tema, la cooperación internacional para el desarrollo ha sido estudiada desde diversas perspectivas. Algunos estudios se centran en explicar las motivaciones e incentivos detrás del ofrecimiento de ayuda internacional. Otros discuten exclusivamente los impactos y la efectividad de la ayuda en los países receptores. El presente proyecto de investigación parte de un marco considerablemente más amplio: el ámbito de las teorías de relaciones internacionales y su aportación para explicar la cooperación internacional en general, y en particular, el fenómeno de la cooperación para el desarrollo. Posteriormente, se repasarán algunas teorías de política interna que tratan sobre el tema del desarrollo, con el fin de sentar las bases para una mejor comprensión de las relaciones de cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior.

### La cooperación internacional en las teorías de Relaciones Internacionales

El tema de la seguridad, el conflicto y la convivencia pacífica entre estados han sido las preocupaciones centrales en el debate teórico de las relaciones internacionales. En términos muy generales, la discusión actual puede ser resumida en dos posiciones. Por un lado, el pensamiento neorrealista argumenta la existencia de propensiones en la naturaleza humana que inevitablemente llevan a relaciones conflictivas entre los estados con poco margen para la cooperación; por el otro, el neoliberalismo institucional expone que la cooperación es posible sobre todo a través de las instituciones internacionales. A continuación se ahonda en estos postulados.

#### *Realismo y Neorrealismo*

Bajo la lógica realista la cooperación entre estados sólo será posible en tanto sirva a los intereses de cada país. Ello es porque, en un sistema anárquico, donde el interés primario de los estados es la *maximización del poder*, la competencia permanente por la supervivencia inhibe la cooperación.<sup>1</sup> En este sentido, el realismo rechaza la existencia de

---

<sup>1</sup> Este mecanismo se conoce en la jerga realista como *selfhelp*: el Estado utilizará cualquier medio para aumentar su poder pues sólo así garantizará su supervivencia. El padre del realismo político, Hans J. Morgenthau (1985), parte de la premisa de que la política internacional está basada en el interés nacional de los estados, el cual se define en términos de la lucha de poder (p.5). De acuerdo con este argumento, los



una armonía de intereses a nivel internacional puesto que al igual que en el plano individual, la arena internacional es un *juego de suma cero*.<sup>2</sup> La persecución de poder por parte de los estados toma la forma de la promoción del interés nacional y la única manera de minimizar los choques entre los intereses es a través del *balance de poder*.

Por su parte, el neorrealismo o realismo institucional plantea que el sistema condiciona el actuar de los estados y admite que la cooperación puede ser una forma de disminuir el dilema de seguridad. El neorrealismo reconoce las modificaciones o transformaciones de las estructuras del sistema mundial lo que puede ocasionar cambios en el poder de los estados, es decir, sólo hay un tipo de relación en la que no existe reciprocidad. En todo caso la cooperación internacional, de acuerdo a la teoría realista, se limita a ser cierta coordinación entre estados encaminada a los temas de seguridad y ocurre solamente en aquellos casos en los que convenga al interés nacional de los países poderosos (Mearsheimer citado en Rourke, 2000, p. 16).

Aplicando los postulados realistas al tema de la cooperación para el desarrollo, Hook ubica a la ayuda internacional en el plano de las *low politics* y remarca la importancia que éstas han alcanzado en la era actual, una importancia incluso comparable con la de las *high politics* de paz y guerra (1995, p. xii). En general, el realismo considera que la ayuda internacional constituye un instrumento de política exterior que permite a los estados avanzar sus intereses nacionales. La cooperación es entendida no como un aspecto separado de la política exterior, sino como uno de los muchos componentes del portafolio de política exterior del Estado en el que las diferentes políticas se afectan entre sí.

Palmer et al. (2002) introducen el “modelo de dos bienes” en la relación política exterior-ayuda internacional: la política exterior produce dos bienes, el cambio y el mantenimiento del *status quo*. En este proceso, el estado estará dispuesto a tratar de cambiar aquellos aspectos del *status quo* que considera menos favorables a sus intereses, mientras al mismo tiempo hará lo posible por proteger el mantenimiento de los que sí le favorecen. La

---

conflictos en la arena internacional son consecuencia de fuerzas inherentes de la naturaleza humana. Estas ideas tienen origen en autores como Thomas Hobbes, quien expone la tendencia innata de los hombres por dominar y su instinto natural *-casi animal-* por ganar poder (Thompson citado en Rourke, 2000, p. 16).

<sup>2</sup> Edward H. Carr expone que los grupos privilegiados utilizan el argumento de la armonía de intereses como un mecanismo para mantener su posición dominante (Carr citado en Burchill, 2001, p. 74). Por lo tanto, los realistas no admiten la existencia de valores universales.

donación de ayuda internacional, dice Palmer, y particularmente la ayuda al desarrollo, es un ejemplo de política exterior que busca el cambio, esto es porque se asume que la ayuda internacional es una herramienta de influencia: los estados la proporcionan porque consideran que ésta propicia que los países receptores tomen las acciones deseadas por los donadores. Como ejemplos, los autores citan: el Plan Marshall, cuyo objetivo era asegurar que el desarrollo del orden Europeo fuera consistente a las preferencias estadounidenses; la ayuda proporcionada por la Unión Soviética, la cual era dirigida a países en su esfera de influencia que poseían materias primas importantes; y la ayuda que otorga el gobierno de Japón como una forma de acercarse a los países del ASEAN y ganar influencia regional. En este sentido, la ayuda es una táctica que sustituye otras estrategias de política exterior como el inicio de un conflicto internacional, el gasto militar y la participación en alianzas.

En cierta forma, el gran ímpetu de la cooperación al desarrollo con la incorporación de una nueva agenda mundial (como se explicará en el Primer Capítulo) podría parecer una excepción a las reglas del Estado-nación y el interés nacional. Sin embargo, Hook argumenta que a pesar de que aparentemente la ayuda internacional se aleja de este egoísmo prevaleciente en las relaciones internacionales, la evidencia muestra que los programas de cooperación al desarrollo han sido originados tanto por intereses nacionales de los donadores como por las necesidades humanas de los receptores (Hook, 1995).

### *Interdependencia y neoliberalismo institucional*

La teoría de la interdependencia, introducida por Keohane y Nye en la década de los 80, se enfoca en el estudio de los vínculos de *interconexión* entre los países.<sup>3</sup> La teoría reconoce la aparición de nuevos actores de carácter no estatal y nuevas dimensiones del poder además de la seguridad internacional. Estos cambios generan estructuras *transnacionales* de coordinación que buscan la transformación paulatina del sistema enfatizando la cooperación internacional como el principal mecanismo transformador.

---

<sup>3</sup> Estos vínculos son diferentes a los vínculos de *explotación* planteados por la teoría de la dependencia, originada una década antes y que sirvió de base para la teoría de la interdependencia. En este sentido la teoría de la interdependencia se acerca más al liberalismo. De hecho, Borja (2005) comenta en la introducción de la compilación de obras traducidas de Keohane, que éste autor considera al marxismo y al realismo perspectivas insuficientes para estudiar las relaciones internacionales y por ello opta por la visión liberal (p. 18).

Así pues, estos autores desarrollan la “interdependencia compleja” como un enfoque que, basado en los presupuestos realistas, reconoce tanto la visión individualista de los países como la colaboración, la cual se genera principalmente a partir de los *regímenes internacionales*,<sup>4</sup> la cooperación institucionalizada surge del interés egoísta de los estados. Por ende, los organismos internacionales se convierten en los mecanismos más importantes para facilitar la cooperación pues las instituciones contribuyen a disminuir los problemas internacionales y a incrementar la cooperación aún en ausencia de un poder coercitivo (Keohane citado en Gourevitch, 1999).<sup>5</sup> No obstante, la cooperación entre estados no es automática, se construye mediante un proceso de negociación que se conoce como “coordinación de políticas”, el cual es posible precisamente dada la diferencia de intereses:

“la cooperación sólo ocurre en situaciones en las que los actores perciben que sus políticas están en real o potencialmente en conflicto, no en las que reina la armonía. La cooperación no debe ser considerada la ausencia de conflicto, sino más bien una reacción al conflicto real o potencial” (Keohane en Borja, 2005, p. 215).

Por otro lado, la teoría de la interdependencia sirve a la presente investigación puesto que los escritos más recientes de estos autores, propician la discusión de los efectos desiguales del proceso de globalización, una discusión que será abordada en el capítulo siguiente cuando se discuta la repercusión de la confrontación Norte-Sur en la conformación del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

En su escrito sobre “Poder, Interdependencia y Globalismo”, Kohane y Nye realizan un esbozo sobre los cambios que el globalismo<sup>6</sup> ha traído consigo, entre los que se encuentran: el aumento de la densidad de redes que cruzan fronteras, la revolución de la información, la nueva división internacional del trabajo, la participación transnacional, la globalidad cultural y ambiental, la importancia de la política interna y la creciente desigualdad (Keohane en Borja *comp*, 2005). Como parte de esta misma discusión, y desde la lógica del neoliberalismo liberal, autores como Joseph Stiglitz y James Mittelman

---

<sup>4</sup> Keohane define los regímenes como “el conjunto de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas del actor en una variedad de áreas de las relaciones internacionales” (Keohane en Borja, 2005, p.18).

<sup>5</sup> Las instituciones son entendidas como el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y grupos sociales. El énfasis de Keohane lo lleva a definir su enfoque como “institucionalista”, y más tarde, será identificado como neoliberalismo institucional.

<sup>6</sup> Los autores establecen una diferencia entre globalidad y globalización, la primera se refiere al aumento de relaciones, mientras la segunda es la intensificación de la globalidad, es decir, un proceso de aceleración.

resaltan la importancia de entender que si bien la lógica capitalista ha traído beneficios económicos innegables, también ha tenido efectos colaterales como la exclusión económica, la marginación social y la desintegración social, hechos que deben ser corregidos (Stiglitz, 2003; Mittelman, 2000).

Stiglitz además estudia el vínculo entre la desigualdad y globalización, pasando por el tema de liberalización comercial y la “desregulación mantra”,<sup>7</sup> las cuales llevadas al extremo han tenido consecuencias como el fomento de la desigualdad social. En términos generales, estos autores claman por una “democratización” del proceso de globalización siendo el tema de fondo la reforma del Estado. Haciendo una crítica a la visión neoliberal y minimalista de las funciones del Estado, Stiglitz resalta que el problema no es el tamaño del Estado sino que éste tenga un papel regulador. El Estado debe atender los sectores vulnerables y los temas que el mercado no atiende pues de no hacerlo, se crearán huecos que ninguna otra entidad llenará. Para ello, el Estado debe recurrir a mecanismos de redistribución que mitiguen las consecuencias de los acelerados procesos de integración económica (Stiglitz, 2003).

Aplicada al ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, podría entenderse ésta como una oportunidad para mitigar las fallas en el sistema internacional. Los programas de ayuda internacional pueden ser considerados una de las múltiples formas de cooperación que pretenden adaptar la globalización para hacerla más justa. En este sentido, la intervención del gobierno por medio de programas de ayuda al desarrollo es deseable en la medida en que propicia una repercusión positiva en el crecimiento económico y por lo tanto en la estabilidad del sistema. La conveniencia del establecimiento de programas compensatorios, algunos de ellos ejecutados desde la lógica de la cooperación internacional, se explica bajo esta perspectiva. Como ejemplo podríamos citar los programas de cooperación en el marco de la Unión Europea que resultaron ser muy exitosos para contrarrestar las disparidades de los miembros de nuevo ingreso como España, Irlanda y Grecia.

---

<sup>7</sup> El autor también emplea el término “fundamentalismo de mercado” para referirse a la extrema promoción del mercado (Stiglitz, 2003, p. 284). En este sentido, Mittelman emplea el término de “hipercompetencia” para referirse “nuevo nivel de competencia” al que son orilladas las empresas (Mittelman, 2000, p. 19).

### *Limitaciones teóricas*

Hook (1995), en el mismo texto referido anteriormente, reconoce la escasez de estudios enfocados a tratar el rol que la ayuda internacional ha jugado en la política mundial, sobre todo en la definición de la política exterior de los países donadores y receptores. El propio Morgenthau desde principios de los 60, comentaba que:

“De las innovaciones más manifiestas y verdaderas que la edad moderna ha introducido en la práctica de la política exterior, ninguno ha demostrado ser más desconcertante tanto en la comprensión como en la acción que el de la ayuda exterior. Nada cercano a una filosofía coherente de ayuda internacional ha sido desarrollada” (Morgenthau citado en Palmer et al., 2002, p. 5).<sup>8</sup>

Más aún, Hook advierte que esta falta de atención a la ayuda externa como “herramienta *sui generis* de la política exterior contemporánea” ha tenido un alto costo: la inhibición de su entendimiento y marco teórico (Hook, 1995, p. xiii). Esta ausencia de estudios respecto a la ayuda internacional como herramienta de política exterior puede deberse, en cierta medida, a que el origen de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)<sup>9</sup> como componente de la política mundial es relativamente reciente. Los escasos estudios existentes se enfocan en revisar aspectos muy puntuales del proceso de cooperación para el desarrollo o tratan el tema únicamente bajo la perspectiva económica en detrimento de sus connotaciones sociales y políticas.

Por otro lado, como hemos visto, bajo la perspectiva neorrealista, la ayuda internacional, y en especial la económica, constituye una técnica del aparato estatal, la cual sirve de vehículo para los intereses domésticos, nacionales y regionales de aquel que la brinda. Este argumento explicaría los programas de ayuda de países como Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Bélgica y su interés por consolidar áreas de influencia, por ejemplo, en sus ex colonias. Sin embargo, esta teoría no explica las intenciones de humanismo internacionalista de los países escandinavos y otros como Holanda y Canadá, o la cooperación que perseguían países desarrollados que inician la cooperación al desarrollo a

---

<sup>8</sup> Traducción propia

<sup>9</sup> La AOD se refiere aquellos flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y son de carácter concesional, es decir, contienen un elemento de donación de al menos el 25% (OECD, 2008). Esta definición, adoptada en 1971 por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), continúa aún vigente.

mediados de los 70 con intereses meramente comerciales, por ejemplo, España, Italia, y Japón. Tampoco explica la solidaridad entre los países en vías de desarrollo mediante la llamada *cooperación Sur-Sur* (que será explicada en el siguiente capítulo) manifestada en la cooperación técnica de países de ingreso medio como México, Brasil, India y Egipto.

Además, Wood (1996) también advierte que aseveraciones tales como que la ayuda internacional promueve el estatismo deben ser mitigadas puesto que en algunos casos, los gobiernos solamente constituyen un medio para que los recursos lleguen al sector privado. No se trata entonces de un interés nacional, sino de intereses privados que logran colocarse en el ámbito estatal pero que no necesariamente responden a cuestiones de seguridad como clama el neorrealismo. Además, como se explicará más adelante, la nueva dinámica internacional entre otras cosas ha llevado a que el Estado tenga un papel menos central, y con ello, a reformular las políticas e interacciones de la cooperación.

Por su parte, el neoliberalismo institucional falla al explicar porqué algunos programas de ayuda no han sido enfocados a los países con menores recursos. Tampoco explica el porqué de la disminución de la ayuda en una época en la que se reconocen, quizá más que nunca, las desigualdades propiciadas por la globalización y el importante papel que la ayuda internacional al desarrollo podría jugar como freno a las desigualdades.

Ambas teorías, identificadas como teorías racionalistas de las relaciones internacionales, dejan fuera cuestiones como la historia y la cultura propias de cada país como una fuente para explicar las motivaciones para la cooperación internacional para el desarrollo. Si bien todas las teorías de relaciones internacionales abordan el tema de la cooperación internacional, ninguna profundiza en la cuestión específica de la cooperación para el desarrollo. Las aplicaciones aquí expuestas son interpretaciones propias a partir de los postulados generales. No obstante, la principal limitación de las teorías de relaciones internacionales radica en que la cooperación al desarrollo tiene como tema de fondo el interminable debate del *desarrollo*, una cuestión que ha permanecido fuera de la discusión teórica de las relaciones internacionales. Ante esta limitación recurriremos a teorías de desarrollo desde la lógica de la política interna.

## **Teorías del desarrollo y la política interna**

Con el fin de la Guerra Fría y sus consecuentes transformaciones al escenario internacional surgió un nuevo llamado para entender la cooperación internacional en términos de sus fuentes domésticas. Algunos de los estudios derivados de esta nueva visión abordaron el tema de la ayuda internacional como una extensión de los mecanismos nacionales de redistribución del ingreso de los países desarrollados y como una proyección a nivel internacional de los valores y fuerzas sociales domésticos. Es decir, la ayuda internacional es entendida como un instrumento mediante el cual los estados promueven la justicia internacional, un proceso por el cual se internacionaliza la responsabilidad comunitaria (Robert Ridell, Lumsdaine, Silcock, Robert Zimmerman citados en Noël y Thérien, 1995). Inspirados en la perspectiva liberal, Alain Noël y Jean Philippe Thérien (1995) examinan estos vínculos existentes entre la dimensión doméstica y la internacional al estudiar la relación entre el Estado de bienestar y la ayuda internacional. En este sentido, tanto la política de bienestar como la de ayuda internacional son consideradas como una respuesta a la necesidad de aliviar las desigualdades entre ricos y pobres originados o mantenidas por la economía de mercado. Al analizar si los valores y prácticas políticas primordiales a nivel nacional, impactan la política internacional, concluyen que:

“Al menos con lo que respecta a la ayuda extranjera, la teoría liberal parece justificarse. Los principios de bienestar institucionalizados a nivel doméstico forman la participación de los países desarrollados en el régimen de ayuda internacional (...) Nuestra investigación da crédito tanto a la teoría liberal como a la neo-marxista. Como los liberales, vemos la ayuda derivada y arraigada en valores domésticos. Como los neo-marxistas, vemos las acciones del estado ancladas en arreglos institucionales que resultan de conflictos de clase y partidistas” (Noel y Thérien, 1995, p. 552).<sup>10</sup>

Es decir, no se puede negar la importancia que los fundamentos domésticos, materializados en las instituciones nacionales, juegan en la cooperación. La cooperación internacional es entendida en términos de un compromiso positivo que surge de la capacidad de la sociedad de aceptar e institucionalizar principios (ajenos al mercado) de distribución del ingreso. Lo anterior tiene una implicación aún mayor puesto que establece que un mejor conocimiento de las bases institucionales de la política exterior permitiría una mejor explicación de la cooperación internacional.

---

<sup>10</sup> Traducción propia

### Marco Metodológico

La presente investigación es de tipo cualitativo, la cual a diferencia de la investigación cuantitativa, se centra primordialmente en el terreno epistemológico pues el objetivo este tipo de investigaciones es la comprensión de las complejas interrelaciones que existen en la realidad (Stake citado en Rodríguez, 1999). De este modo se busca interpretar los sucesos y acontecimientos de forma que se construya conocimiento. Entre los aspectos característicos de este tipo de investigaciones, Satek menciona los siguientes:

- El *carácter holístico* de las investigaciones cualitativas dado que los fenómenos se contextualizan, de forma que se evita el reduccionismo. En este sentido, estas investigaciones no pretenden un análisis comparativo sino más bien la comprensión de los fenómenos.
- El *carácter interpretativo* de estos estudios puesto que los investigadores centran su atención en el reconocimiento de los sucesos relevantes para realizar interpretaciones.
- El *carácter empírico* de este tipo de investigaciones pues hay un énfasis en lo observable y un afán por ser naturalista y no intervencionista.

No obstante, este autor también advierte que no existe “una” sola investigación cualitativa sino múltiples enfoques que dependen de las diversas opciones que se tomen en cuenta en los diversos niveles de la investigación. En este sentido, en la presente investigación se buscará comprender el fenómeno de la cooperación internacional en general, y en particular de la forma en la que dicho tema se ha tratado en la política exterior de México, ello a través de una exploración y descripción de los hechos más relevantes y posteriormente una interpretación de los mismos.

Por otro lado, el proceso de investigación se basa en las etapas generales de toda investigación cualitativa con una fase preparatoria en la que se reflexionó sobre la relevancia y pertinencia de este proyecto y una fase de acumulación de información. Posteriormente se prosiguió a la fase de análisis en donde la información fue reducida y procesada de forma que permitiera la condensación de la misma, cuyos resultados son presentados en los siguientes capítulos.



En lo relativo a las fuentes de información, esta investigación es de tipo documental pues se ha realizado con base en la consulta, revisión y análisis de fuentes escritas primarias, como lo son los informes y documentos emitidos por diversas organizaciones internacionales involucradas en el tema de la cooperación internacional en el caso del primer capítulo, de instancias nacionales como la Cancillería y Presidencia para la preparación del segundo capítulo, y de instituciones canadienses para el último capítulo, específicamente la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y la Embajada de Canadá en México. También, como fuentes secundarias se recurrió a una revisión literaria de los expertos que han trabajado el tema internacionalmente, y expertos tanto mexicanos como canadienses que han presentado sus perspectivas en cuanto al tema de la cooperación al desarrollo.

Especial énfasis se debe hacer en el hecho de que la presente investigación también integra información proveniente directamente de actores involucrados actualmente en el tema y personas con experiencia profesional en este campo. Esta información fue obtenida a través del método de entrevistas con expertos (investigadores destacados de temas relacionados y funcionarios de la Cancillería y de la Embajada de Canadá en México).<sup>11</sup> Lo anterior se debe a que dada la actualidad del tema, existe un faltante de material escrito que analice a profundidad las implicaciones del tema en cuestión y sobre todo que plantee perspectivas desde el actual contexto. Por lo tanto, se recurrió a las entrevistas a profundidad como una forma de obtener información sobre la cooperación internacional para el desarrollo específicamente en lo relativo al caso de México y Canadá. Cabe resaltar que este tipo de entrevistas se caracterizan por ser *semi-estructuradas*, es decir, el entrevistador se basa en una lista de temas en los cuales focalizará la entrevista, pero tiene la posibilidad de sondear razones y motivos conforme se desarrolla la entrevista. Esta libertad permite ahondar en temas específicos de interés del entrevistador. La información recogida por medio de las entrevistas fue de gran valor para la realización de esta investigación. Con el análisis e interpretación de los resultados, se logró sistematizar, ordenar, relacionar y extraer conclusiones relativas al problema estudiado.

---

<sup>11</sup> Las entrevistas se realizaron de forma presencial y telefónica en el caso de personas involucradas que por cuestiones laborales no radican actualmente en México.

## **Capítulo 1: La cooperación internacional en la agenda mundial**

En este capítulo se abordan las consideraciones generales acerca de la cooperación internacional. Se establece una definición conceptual y se hace un breve esbozo histórico del sistema de cooperación internacional haciendo énfasis en los actores principales, los objetivos de la ayuda y las razones que motivan la cooperación entre los países. De forma particular se trata el tema de la cooperación intergubernamental para el desarrollo y la vinculación entre cooperación para el desarrollo y política exterior. También se señalan las implicaciones que los cambios en el sistema internacional han tenido en la incorporación de nuevos temas que ha resultado en la adopción de una “nueva agenda” de cooperación.

### **1.1 La cooperación internacional: definición y objetivos**

Dadas las desigualdades en los niveles de crecimiento de los países y el incremento de la brecha económica, la cooperación internacional ha sido la forma más recurrente en que los países desarrollados han intentado contribuir al desarrollo de aquellos menos desarrollados. No existe una definición unívoca de la cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, en términos generales, ésta es entendida como la colaboración entre diferentes actores internacionales, principalmente los gobiernos de los países, a través de diversos instrumentos y medios con el fin de compartir, distribuir o dirigir diversos tipos de recursos para propiciar y potenciar el desarrollo integral de quien la recibe. Al respecto, Gómez y Sanahuja (1999, p. 17) puntualizan lo siguiente:

“La cooperación internacional al desarrollo 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. A través de la cooperación al desarrollo, se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta”.

La ayuda o cooperación para el desarrollo tiene como objetivo no solamente aliviar los problemas urgentes de hambruna y pobreza, sino incentivar a largo plazo el crecimiento económico y el desarrollo de las capacidades de los países receptores, así como la mejora en la distribución de la riqueza. En este sentido, el fin último de la cooperación al desarrollo es mejorar las condiciones de vida de la población mundial. Lo anterior se enmarca en la realidad asimétrica del mundo y la necesidad de lograr condiciones mínimamente

aceptables para todos, de forma que permitan preservar la dignidad humana y lograr una convivencia pacífica mundial. Para lograrlo, los países buscan impulsar el crecimiento económico y el bienestar social.

El término de cooperación para el desarrollo está íntimamente ligado al de “ayuda internacional” hasta el punto de ser empleados como sinónimos. Esta confusión o mezcla entre los términos se deriva del proceso histórico de la cooperación internacional pues, como se explicará más adelante, ésta ha oscilado entre ambas concepciones (Andrés y Molina, 2000). Actualmente, el término de cooperación internacional para el desarrollo se ha ampliado de modo que la *ayuda internacional* es una de las múltiples formas en las que se puede llevar a cabo la cooperación. Para fines de la presente investigación ambos términos se usarán indistintamente aunque sí hacemos una distinción conceptual.<sup>12</sup>

A pesar de las diferentes funciones que históricamente ha cumplido, la ayuda externa desde sus inicios en la segunda postguerra tomó “un aire de obligación moral”. (Hook, 1995, p.3). La cooperación entonces surge de posiciones éticas y humanitarias derivadas de un compromiso moral en el que los países industrializados son motivados por la necesidad de combatir el sufrimiento humano. No obstante, como se comentó en el Marco Teórico, la cooperación también puede ser concebida bajo una perspectiva meramente utilitaria ya que los donadores esperan recibir beneficios derivados directa o indirectamente, por ejemplo, la correcta administración de los bienes públicos, beneficios comerciales y empresariales, ventajas o logros políticos e incluso, influencia cultural. Sin embargo, actualmente se aboga porque la cooperación al desarrollo sea ideada dentro de una perspectiva funcional y una visión más integral, en la que coexiste un elemento de responsabilidad internacional colectiva pero sobre todo un el interés mutuo (PNUD citado en Andrés y Molina, 2000). Bajo esta perspectiva, se establece que dada la

---

<sup>12</sup> Perkins et al. definen “ayuda internacional” como los flujos financieros, la asistencia técnica y los *comodities* otorgados por residentes de un país (gobiernos, empresas, fundaciones, individuos) a residentes de otro, ya sea por medio de donaciones o préstamos subsidiados (2006, p.521). Por su parte, Gómez y Sanahuja la definen como aquellos recursos que un país desarrollado otorga a otro menos desarrollado mediante un esquema de “concesiones” (1999, p. 19).

interdependencia mundial, los problemas que afectan a los países menos desarrollados inciden en la sociedad mundial en su conjunto y tienen raíces comunes por lo que es necesario hacerles frente mediante una estrategia coordinada.

Por otra parte, el desarrollo solía identificarse exclusivamente con el crecimiento económico. Como se describirá más adelante, los cambios en la escena internacional demandaron una redefinición del concepto de cooperación al desarrollo. Como resultado de este proceso, actualmente desde la perspectiva multilateral, el *ser humano* constituye el centro del concepto de desarrollo y lo deseable es que se permita la realización de las potencialidades de las personas. Por ello la cooperación al desarrollo tiene como interés fundamental posibilitar un *desarrollo humano, sostenible y participativo*. Lo anterior significa que el concepto mismo de desarrollo ha sido ampliado y hoy en día puede ser definido como “el proceso de ampliación de las opciones y capacidades de las personas, que se concreta en una mejora de la esperanza de vida, la salud, la educación y el acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida digno” (Dubois citado en Miguel de Bustos, 2007, p. 31). Esta definición enfatiza el hecho de que se trata de un proceso de mejora continua que abarca todas las áreas de actividad humana de forma integral. Por su parte, el desarrollo sostenido se refiere al proceso de ampliación de las oportunidades de los seres humanos compatible con la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales necesarios para que las generaciones futuras puedan satisfacer sus necesidades y sostengan su propio proceso de desarrollo.

## **1.2 Desarrollo histórico del sistema de cooperación internacional**

El conjunto de interacciones, acciones, mecanismos e instrumentos de cooperación constituyen un espectro que puede ser considerado un sistema en sí mismo o un subsistema del sistema conjunto de relaciones internacionales. Bajo cualquiera de las dos perspectivas, es evidente que desde su origen en la época de la postguerra, el sistema de cooperación se ha ido transformando y ha sido condicionado por los sucesos mundiales, configurándose así de acuerdo a las necesidades y objetivos correspondientes a cada etapa histórica. En este sentido, pueden identificarse tres principales procesos históricos que han forjado el sistema

de ayuda internacional: el contexto bipolar de la Guerra Fría, el conflicto Norte-Sur y los cambios derivados del fin de la bipolaridad. No es sorprendente que estos procesos constituyan hitos en la historia del sistema internacional y ello denota la estrecha vinculación que la cooperación al desarrollo tiene con el sistema de relaciones internacionales.

Para algunos 1945 es un año clave pues el fin de la Segunda Guerra Mundial marca el inicio del sistema internacional de cooperación. El propio “Plan Marshall” de 1947, aunque dirigido a los países industrializados, es considerado como uno de los acontecimientos fundacionales de la cooperación al desarrollo pues no existe precedente alguno en el cual fondos públicos de un estado contribuyeran al crecimiento y desarrollo de otro (Frank y Baird citados en Hook, 1995). Las intenciones de la administración de Truman eran no solamente de índole política (el establecimiento de regímenes democráticos que defendieran políticas macroeconómicas liberales), sino también comerciales al buscar la expansión de los mercados de exportación.<sup>13</sup>

Durante la confrontación Este-Oeste y el bipolarismo, la ayuda externa sirvió como una “extensión funcional del esquema ideológico” entre las dos superpotencias (Hook, 1995, p. 22). La ayuda tanto bilateral como multilateral tenía motivaciones estratégicas y estaba dirigida a las zonas de influencia o aquellas enmarcadas en el conflicto Este-Oeste como Asia, Sudamérica y Centroamérica, para evitar que se subordinaran al “enemigo”. Es decir, la ayuda se vinculaba directamente con la seguridad nacional y era empleada como un instrumento para “promover las doctrinas, ideas y prácticas de los llamados “donantes”, tanto del campo occidental como del campo socialista” (Urquidí en Loaeza, 1994).

El proceso de descolonización y el subsecuente conflicto Norte-Sur constituyen un segundo momento modificador de los esquemas de cooperación mundial. El surgimiento de nuevos países propició su agrupamiento en foros internacionales para generar críticas en contra de los países desarrollados, concretamente contra los acuerdos internacionales establecidos desde la segunda postguerra, el sistema Bretton Woods y sus instituciones, el

---

<sup>13</sup> Otros autores distan de considerar al Plan Marshall como una muestra de la cooperación para el desarrollo pues argumentan que en Japón y Europa Occidental ya existían las condiciones para que la aportación exterior pudiera “germinar, lo cual generalmente no ocurre en los casos de ayuda externa (Andrés y Molina, 2000).

Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como el posterior Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1947. Estos acuerdos habían definido los principios reguladores del la financiación y el comercio internacional bajo los cuales el crecimiento económico de todos los países sería el resultado “natural” de la liberalización comercial. No obstante, en la década de los 70 se manifestaba una creciente brecha económica lo cual provocó la inconformidad por parte de los países menos desarrollados.

Las tensiones Norte-Sur debilitaron el apoyo que los países industrializados otorgaban a organismos internacionales pero también produjeron algunas aportaciones positivas como un nuevo modelo de financiación concesional, la creación de bancos regionales de desarrollo y el establecimiento de esquemas de preferencia comercial como el “Sistema de Preferencia Generalizadas” de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y los Acuerdos Lomé entre la Unión Europea y sus excolonias.

Como se observa, durante estos años los países menos desarrollados lograron cierta influencia en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Sin embargo, los intentos de reforma del sistema financiero internacional fueron limitados pues siempre dieron preferencia a los intereses de los países industrializados. La crisis de la deuda suscitada en la década posterior terminaría por apaciguar el “activismo del sur”. A partir de 1982 y como resultado de la crisis, la mayoría de los países en desarrollo recurrieron a los créditos otorgados por el FMI aceptando las condiciones de los programas de estabilización y ajuste estructural. Un acuerdo con el FMI significaba una garantía de buen comportamiento:

“El FMI obtuvo, de esta forma, una gran capacidad de influencia en la política económica y en las estrategias de desarrollo de los países del Sur, que fue ampliamente utilizada para desarticular las políticas de desarrollo de signo nacionalista adoptadas en los años sesenta y setenta. En su lugar, el Fondo impulsó junto con el Banco Mundial una nueva estrategia de crecimiento de signo liberal, orientada a los mercados externos, que en algunos casos ha recibido la denominación de “Consenso de Washington” (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 45).

Así, ambas instituciones coordinaron estrechamente sus programas, de forma que se apoyaban y reformaban mutuamente.<sup>14</sup> A este proceso contribuyeron decisivamente dos factores estrechamente relacionados: por un lado, el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y el fracaso de las experiencias postcoloniales más radicales; y por otro lado, la adopción de programas de ajuste. El esquema de cooperación entonces se transformó y adecuó para responder a los programas de ajuste estructural, de forma que los donantes vincularon los flujos de ayuda con la creación de economías de orientación de mercado en los países en desarrollo (Hook, 1995). Con lo anterior, se dio inicio al tercer momento histórico: las dinámicas de globalización y la integración económica, con la incorporación del Sur y de las Repúblicas exsocialistas.

Contrario a las expectativas acerca de que los flujos de ayuda internacional disminuirían con el fin de la Guerra Fría, el alcance y complejidad de la cooperación, de hecho se incrementaron desde los 90. La Europa Oriental y la ex Unión Soviética se sumaron a la lista de receptores en el sur. África, América Latina y el sudeste Asiático se encontraban a la mitad de la aplicación de los programas de ajuste estructural, para precisamente aliviar sus problemas de solvencia, lo que les permitiría calificar para continuar siendo receptores de aquella ayuda. Además, la política de ajuste sirvió como un instrumento para impulsar una reforma económica de largo plazo que incluía medidas tales como la apertura comercial externa, la liberalización comercial – incluyendo la adhesión al GATT y a la OMC y las reglas comerciales multilaterales. Este esquema permitió que los países en desarrollo se fueran incorporando a las dinámicas mundiales, pero también expresó una nueva relación de fuerzas entre los países industrializados. De este proceso se deriva la adopción de una nueva agenda de orientación al mercado, liberalización y empresa privada que también ha propiciado la creación de nuevos instrumentos e instituciones financieras y sobre todo la tendencia de sustituir políticas de ayuda y las preferencias comerciales por acuerdos de libre comercio de carácter recíproco, por ejemplo el TLCAN y el TLCUE.

---

<sup>14</sup> A este fenómeno se conoció como “condicionalidad cruzada”.

Por otro lado, simultáneamente al surgimiento y fortalecimiento de las instituciones financieras internacionales, se fue desarrollando la cooperación multilateral no financiera a través del sistema de las Naciones Unidas. Este es precisamente uno de los elementos más importantes en el sistema internacional de cooperación internacional con diferencias muy marcadas respecto al FMI y el BM.

Las primeras iniciativas de cooperación al desarrollo de las Naciones Unidas datan de los años 50 con los primeros programas de asistencia técnica y la propuesta para la creación de un fondo de inversión multilateral concesional que si bien no fue materializado sentó un importante precedente. Fue una década más tarde cuando el sistema de Naciones Unidas tomó mayor fuerza, una vez que el discurso de la ayuda se enfocó en la asistencia a los países recién independizados del llamado Tercer Mundo. Es entonces cuando comenzó la primera “Década de Desarrollo” a través de la cual la Asamblea General establecería que el desarrollo económico global constituía la mejor forma de apoyar el proceso de descolonización y haría un llamado a las economías desarrolladas para incrementar su ayuda bilateral y multilateral y para contribuir a dicho propósito (Hook, 1995, p. 25).

En este sentido, la UNCTAD, el PNUD y la CEPAL dieron voz a los países del Sur. Ésta última por ejemplo ha sido un órgano influyente en cuanto al desarrollo económico y social: su reflexión teórica y crítica en torno a primacía de la economía liberal en la economía política internacional sirvió de sustento para lo que sería una estrategia alternativa de desarrollo económico, la industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, para los 80, una vez agotado el modelo, la CEPAL reformuló sus propuestas. El PNUD, por su parte, constituye la principal agencia de cooperación al desarrollo del sistema de Naciones Unidas y la más importante fuente de asistencia técnica multilateral. Desde 1990 este organismo publica anualmente el “Informe sobre Desarrollo Humano” que significó una revolución al concepto de desarrollo pues por primera vez introdujo el concepto de desarrollo humano y sustentable a nivel internacional y contrasta notablemente



con los anteriores esquemas de medición del desarrollo.<sup>15</sup> En este sentido, las Agencias especializadas de las Naciones Unidas han jugado un papel trascendental en la definición de la agenda multilateral de cooperación y en la inserción de nuevos temas como se discutirá en el apartado siguiente.

En este recuento histórico es importante señalar también la importancia del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE creado en 1961 a iniciativa de los Estados Unidos que hasta los 50 figuraba como el único donante de ayuda. El CAD constituye el principal órgano de coordinación de los países industrializados donantes de la AOD y, aunque pertenece al llamado “club de los ricos”, su creación también debe ser considerada en el marco de los esfuerzos de la Primera Década de Desarrollo de las Naciones Unidas. Su misión es promover una estrategia de cooperación y ayuda al desarrollo coordinada y efectiva e impulsar el debate entre los miembros respecto a las políticas de cooperación y los problemas del desarrollo pero no financia ni ejecuta proyectos (OECD, 2007a).

### **1.3 Cambios recientes en el sistema de cooperación al desarrollo**

Hoy en día la cooperación al desarrollo se encuentra en un período de transformación o revisión de sus fundamentos, objetivos e instrumentos:

“La cooperación internacional al desarrollo, contemplada en su conjunto, se halla desde hace unos años instalada en una circunstancia de crisis que la sitúa en una encrucijada, al suponer el fin de una etapa y la transición a otra que sin duda requerirá unos modos nuevos de actuación más diversificados y preciso, adaptados a un escenario mundial diferente” (Gómez et al., 2001, p. 15).

Las causas de la crisis son diversas, pero Gómez Galán identifica dos factores especialmente significativos: por un lado, el declive de la AOD y por otro, un fenómeno más profundo que responde a la transformación que se produce en el ámbito de las relaciones internacionales. En el primer caso, se suelen señalar como causas del descenso en las cantidades de ayuda, las dudas existentes en los países desarrollados sobre la eficacia de la ayuda y la pérdida de atención de la opinión pública en los países desarrollados por el

---

<sup>15</sup> Esta publicación es de suma importancia para la cooperación al desarrollo pues contrasta con el “Informe sobre Desarrollo Mundial” del BM al proponer una nueva visión sobre el desarrollo. Según el índice, el desarrollo se mide no solamente a partir de la renta *per cápita* promedio del país, como lo realiza el BM, sino integrando el ingreso *per cápita* ajustado al poder adquisitivo real, el logro educacional (alfabetización de adultos y tasa de matriculación en primaria, secundaria y universidad), y la esperanza de vida. Con ello se desmitifica la correlación directa o automática entre nivel de renta y calidad de vida.

proceso de desarrollo en otros países. Autores como Urquidi atribuyen esta baja de recursos a la desilusión acerca de la eficacia de los programas bilaterales derivada de la inestabilidad financiera surgida de la crisis de los energéticos y “otras causas concurrentes” en la década de los 70 (Urquidi en Loaeza, 1994).

Otra explicación se refiere a la modificación sustancial de las condiciones de acceso al capital de inversión y el notable aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED), lo que para algunos ha provocado la disminución de la importancia de la ayuda oficial en la financiación al desarrollo pues se considera que la financiación al desarrollo será asumida plenamente por el mercado (Sanahuja en Gómez et al. 2001). Sea cual sea el origen de la reducción los recursos financieros disponibles para apoyar los programas de cooperación internacional, lo cierto es que esta disminución ha traído como consecuencia una mayor competencia por obtenerlos. Lo anterior no necesariamente es negativo pues bien podría traducirse en una asignación más eficiente de los recursos y una eficiente ejecución lo que a su vez exige una mejor formulación de los programas y una prueba de viabilidad de los mismos (Lozoya, 1999).

Con respecto al segundo punto, la transformación del sistema internacional, se considera que el colapso de la Unión Soviética a principios de los 90 constituye un verdadero giro en el sistema de cooperación. En palabras de Robert Wood (1996) el fin de la bipolaridad liberó a la ayuda internacional de las “presiones perniciosas externas” y con ello desaparecieron del régimen de ayuda internacional factores ajenos al desarrollo puesto que la ayuda ya no debía cumplir algunas de las funciones que le acompañaron desde su origen. Este cambio desplazó la “condicionalidad” para mover al sistema de ayuda internacional hacia una nueva lógica que si bien existía desde mucho tiempo atrás, había permanecido oculta por el juego geopolítico. Los desafíos que siempre estuvieron presentes en los llamados países “subdesarrollados” como la pobreza, la explotación demográfica, la insuficiencia de alimentos, la transmisión de enfermedades, se reconocían ahora como desafíos mundiales junto con nuevos fenómenos como el narcotráfico y la protección al medio ambiente (Andrés y Molina, 2000).

Estas transformaciones en el sistema internacional de cooperación no pueden ser entendidas si no son situadas en el contexto actual de la globalización con sus consecuentes cambios como el auge de las tecnologías de comunicación y de información, el incremento de los flujos de capital, los cambios en los modos de trabajo y producción, entre otros. De lo anterior se derivan nuevas realidades a partir de la recomposición de las relaciones entre los distintos actores mundiales con una consecuencia inminente: el alcance de los acontecimientos actuales trasciende las fronteras estatales. Asistimos una redefinición del papel del Estado la cual limita su alcance y posibilidades de la política exterior.

Actualmente también existe un debate acerca de los efectos positivos y negativos, producto de este proceso de globalización, sin embargo, dicha discusión queda fuera del alcance de esta investigación. En todo caso, nos limitaremos a plantear que las transformaciones a nivel internacional han generado el surgimiento de nuevas demandas y cuestionamientos a los fundamentos de la cooperación internacional para el desarrollo. Las preferencias, normas y procedimientos de actuación en el sistema de cooperación internacional están siendo modificados con la reformulación de sus principios y la aparición de nuevos conceptos como el de “desarrollo humano y sostenible”, el “empoderamiento” y el de “capital humano”, a la par de un nuevo ímpetu por la igualdad de género y la creciente participación de la sociedad civil. Además, la reestructuración trae consigo la aparición de nuevos actores y por ende la reconfiguración de las relaciones de fuerzas y las relaciones políticas entre los países pero también al interior de los mismos. Estos nuevos temas y actores, y su inserción en la agenda de desarrollo internacional se bordarán en el apartado final de este capítulo.

#### **1.4 Características del sistema de cooperación y ayuda internacional**

En la actualidad, el sistema de cooperación para el desarrollo es un esquema plural y descentralizado, donde participan organizaciones y actores de distinta naturaleza, cada uno con funciones, instrumentos, prácticas e intereses diversos que van evolucionando rápidamente.

Otra característica del sistema actual, es el creciente énfasis en el criterio de “corresponsabilidad”. En este esquema, se entiende que la ayuda externa es meramente un

complemento que apoya los esfuerzos locales pero no los sustituye ya que los países en desarrollo y sus respectivas sociedades son los únicos que pueden asumir y protagonizar el proceso de su propio desarrollo. La corresponsabilidad se busca tanto en el diseño de las estrategias como en la toma de decisiones y en la ejecución. Lo anterior implica una reestructuración de fondo pues se trata de ver a los actores no solamente bajo el esquema clásico de oferente y receptor, sino en una relación de “asociación” a partir de la igualdad de las partes. A partir de lo anterior queda claro que la cooperación internacional para el desarrollo no incluye solamente las donaciones unilaterales o concesiones de los donantes, sino que integra igualmente otro tipo de relaciones de beneficio mutuo para ambas partes (Alburquerque citado en Andrés y Molina, 2000).

Lo anterior apunta hacia un esfuerzo por superar la concepción asistencialista bajo la cual surgió la cooperación al desarrollo, y dirigir el enfoque hacia la potenciación de las actividades productivas de los países en desarrollo. En este sentido, otra característica del sistema el creciente interés por lograr “*mutual accountability*” entre todos los involucrados en el proceso de cooperación, lo que se refiere a un mayor diálogo entre las partes, respeto mutuo, pero sobre todo tomando en cuenta el liderazgo local (Halvorson-Quevedo y Schneider, 2000).

#### *1.4.1 Principales Actores*

A pesar de que no existe un gobierno mundial que administre la cooperación al desarrollo, existen plataformas y mecanismos de concertación y coordinación que “han dado lugar a un conjunto de principios, reglas y procedimientos comunes de actuación en este ámbito, y a una cierta especialización funcional entre los distintos actores de la cooperación” (Gómez y Sanahuja, 1999 p. 22). Muchos de estos acuerdos se enmarcan, como se ha descrito anteriormente, en los esquemas del Sistema de Naciones Unidas y sus diferentes agencias.

Los actores y entes que participan en la cooperación internacional son de índole privada (organismos con o sin fines de lucro) o pública. Entre los primeros se encuentran las denominadas organizaciones no gubernamentales dedicadas al desarrollo (ONGD), fundaciones, empresas transnacionales, organizaciones internacionales, y otras entidades de

la sociedad civil. En este contexto, cabe resaltar que cada vez es mayor el papel que las ONGD juegan en la canalización de recursos destinados al desarrollo. Ello se refleja en una mejor capacidad de actuación ya que en algunos casos estos nuevos actores en cierta forma llenan la falta de autoridad o incapacidad de algunos gobiernos si bien su papel no debe ser sobredimensionado. El segundo grupo lo constituyen los gobiernos o instituciones públicas, y en el caso de la ayuda bilateral también se incluyen las agencias de cooperación o instituciones responsables de formular y ejecutar los programas y proyectos de ayuda. Los gobiernos regionales, instituciones públicas autónomas, universidades públicas y otros actores subestatales se encuentran en el límite de esta clasificación pues manejan recursos públicos pero sus programas son similares a los de las ONGD (Gómez y Sanahuja, 1999). A este tipo de ayuda, se le conoce como “cooperación descentralizada” y constituye uno de los procesos más dinámicos actualmente. Además dado que la cooperación al desarrollo no es considerada dentro del “núcleo duro” de la política exterior, estos actores la aprovechan como instrumento en su proyección internacional.

En cuanto a la ayuda multilateral, se puede establecer una distinción general entre las instituciones financieras internacionales y las no financieras. Las primeras son de carácter público pues sus recursos provienen de los gobiernos de sus miembros y el número de votos para la toma de decisiones depende del capital con el que contribuye cada miembro. Se consideran actores de cooperación al desarrollo debido a que sus préstamos y concesiones tienen impacto directo en la política económica de los países, y por lo tanto, en sus perspectivas de desarrollo, además cuentan con servicios financieros concesionados similares a la AOD. Estas instituciones proporcionan asistencia técnica de créditos ordinarios o concesionados, garantías de inversión, asistencia técnica, alivio de la deuda, préstamos para proyectos de inversión, etc., para financiar aquellos proyectos considerados clave en el desarrollo de determinado país (Gómez et al., 2001, p. 63). En este grupo se considera principalmente el FMI y el Banco Mundial, pero también forman parte de esta clasificación, los bancos de desarrollo y fondos de inversión regionales y subregionales.

En cuanto a las instituciones no financieras, éstas proporcionan financiación no reembolsable, financiación de programas de ONGD, asistencia técnica, donaciones para proyectos, ayuda humanitaria y alimentaria. En esta clasificación se consideran las agencias

especializadas de las Naciones Unidas de las cuales se habló al inicio de este capítulo, basta mencionar: PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).<sup>16</sup> No obstante, dentro de este grupo, también se consideran aquellas organizaciones que, a pesar de que no proporcionan ayuda directamente, sirven de foro para que se discutan las políticas de cooperación al desarrollo, tal es el caso del CAD de la OCDE del cual se habló anteriormente.

#### *1.4.2 Los nuevos temas en la cooperación internacional*

Como se mencionó anteriormente, las transformaciones sistemáticas en las relaciones internacionales han llevado a la adopción de una “nueva agenda” de cooperación. A partir de mediados de los 90 comienza una nueva serie de conferencias internacionales sobre cuestiones de desarrollo que incluyen temas diversos como la protección de los derechos de la infancia, la protección al medio ambiente, del respeto de los derechos humanos, desarrollo social, mujer, asentamientos humanos, alimentación y población. Por su parte, también a partir de esta década el CAD fue incorporando nuevas orientaciones sobre género y desarrollo, medio ambiente, y participación democrática y se vislumbra un cambio en la estrategia de combate a la pobreza. Así se muestra la “Estrategia del Siglo 21” del CAD: la pobreza se debe atacar desde diversos frentes, a diferentes niveles, con perspectiva de género, promoviendo las asociaciones con autoridades y otros actores locales, buscando un balance entre el crecimiento económico y la inversión en el desarrollo humano (Halvorson-Quevedo y Schneider, 2000).

Quizá la muestra más representativa de la actualización de temas en la cooperación internacional son precisamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estas metas de

---

<sup>16</sup> Ver cuadro del Anexo 1.

desarrollo fueron establecidas en septiembre de 2000 mediante la Declaración del Milenio. Se trata de un compromiso entre los gobiernos de los países para reducir los niveles de extrema pobreza y el establecimiento de una serie de objetivos cuyo cumplimiento será evaluado en el año 2015, a saber: erradicación de la pobreza extrema y el hambre; educación universal; igualdad entre los géneros; reducción de la mortalidad de los niños; mejora de la salud materna; combate del VIH/SIDA; sostenibilidad del medio ambiente; y fomento de una asociación mundial.

Por otro lado, hoy en día se reconoce el estrecho vínculo entre desarrollo y conocimiento, por eso, es necesario potenciar la inversión en el capital humano y con ello contribuir a disminuir la brecha de acceso al conocimiento (Alburquerque citado en Andrés y Molina, 2000). Es decir, se aboga por el desarrollo educacional y cultural de los pueblos a través de la institucionalización democrática y la participación social. En este sentido, la reforma del Estado es otro de los nuevos temas de cooperación y se refiere a la modernización y descentralización de las formas de gobierno así como un aumento de la participación ciudadana.

Otro tema muy vinculado al sistema de cooperación actual es el fortalecimiento de la sociedad civil. En la dinámica actual, se argumenta que la solución al déficit de desarrollo no puede provenir exclusivamente de las fuerzas del mercado, ni tampoco se puede dejar toda la responsabilidad al Estado. Los “nuevos movimientos sociales” pugnan por lograr un equilibrio de forma que se establezcan límites a la acción de libre mercado global y la corrección de sus efectos negativos. Además, la sociedad civil permite incorporar nuevas perspectivas como la formación de redes que permiten mayor flexibilidad (Gómez et al., 2001, pp. 32-36).

#### *1.4.3 Tipos de cooperación*

La división más general de los tipos de ayuda se deriva del origen de los recursos, privados o públicos. Dentro de la ayuda de origen público, la AOD constituye la principal forma de cooperación.<sup>17</sup> De lado de la ayuda privada se consideran todas aquellas

---

<sup>17</sup> La AOD destaca la importancia del estatus del país receptor, pues éste debe formar parte de la Sección I de la Lista de países y territorios en desarrollo definida por el CAD. Ver Anexo 2.

contribuciones voluntarias que provienen de empresas privadas. Otro criterio de clasificación de la ayuda es aquel que se centra en la forma en la que los recursos son proporcionados. Por un lado, la *ayuda multilateral* incluye aquellos fondos canalizados por organizaciones internacionales a través de programas y proyectos, ya sea que los recursos procedan de cuotas obligatorias o de contribuciones voluntarias. Los organismos multilaterales dependen de los Estados que los conforman, y en especial de aquellos que aportan los recursos. Por su parte, la *ayuda bilateral* es aquella que se canaliza directamente desde un país donante a uno receptor, a través de sus respectivas administraciones públicas o por medio de organizaciones de desarrollo que no necesariamente son públicas.

Por otro lado, la ayuda también puede ser clasificada de acuerdo al instrumento empleado. Las *preferencias comerciales* consisten en la eliminación total o parcial de las barreras al comercio (aranceles, cuotas y subsidios) y tienen como objetivo estimular la oferta exportable de los países receptores. Este trato preferencial está justificado en el “derecho al desarrollo” y fue reclamado durante la década de los 70, por parte de los países en desarrollo.<sup>18</sup> Este tipo de preferencias solían ser el instrumento de cooperación más recurrente hasta la década de los 90, sin embargo, actualmente su uso se ha reducido debido a la liberalización comercial y los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio.

Otro instrumento o tipo de ayuda es la *cooperación económica*, constituida por “acciones de fortalecimiento del sector productivo, especialmente de la empresa privada, de desarrollo y transferencia de tecnología, y de creación e infraestructura de apoyo a la producción” (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 24). Este modelo de ayuda reconoce al sector privado como motor del desarrollo y tuvo gran auge en los 80 debido a las corrientes neoliberales. La ayuda consiste en asistencia directa a empresas para mejorar su eficiencia y competitividad, transferencias de *know-how*, apoyos técnicos o financieros, o creación de *joint-ventures* y se realiza específicamente en los países de renta o desarrollo medio.

---

<sup>18</sup> Como resultado de este proceso, la UNCTAD mantiene un Sistema de Preferencias Generalizadas. Por su parte, la Comunidad Europea adoptó el Convenio Lomé y su sucesor, los Acuerdos Cotonú que benefician a países de África, el Caribe y el Pacífico. También los Estados Unidos mantiene la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe” (CBI) con lo que da acceso preferencial a 23 países.



Por su parte, la *ayuda financiera* incluye distintas modalidades de transferencia y acceso de capital. Algunas modalidades son: apoyos al presupuesto público del país receptor en áreas de desarrollo prioritarias (por ejemplo: educación, salud, desarrollo rural, saneamiento, urbanización), la financiación de apoyos a la producción, emisión de microcréditos para las PYMEs, recompra o condonación de deuda externa, concesión de créditos preferenciales para la importación de bienes y servicios del país donante, fondos financieros en situaciones de crisis.

Otro tipo de ayuda es la *asistencia técnica*, un esquema muy empleado actualmente que consiste en propiciar la capacidad del receptor para gestionar su propio desarrollo. Ello se realiza a través de capacitación y transferencia del *know-how*. Muy ligado a este tipo de ayuda, se encuentra la *cooperación científica y tecnológica*, la cual apoya la creación y fortalecimiento de las capacidades tecnológicas del receptor a través del intercambio de investigadores, estancias, becas y proyectos conjuntos de investigación en áreas de interés mutuo. Generalmente, estos tipos de cooperación se ofrecen conjuntamente y se conocen como cooperación técnica y científica, la cual puede ser definida como “el flujo de recursos, información, experiencias, tecnología aplicada y en general de conocimientos que coadyuvan a resolver problemas específicos de la planta productiva y el aparato científico y tecnológico dentro de la estrategia de desarrollo económico y social del país” (Pérez y Sierra, 1998, p. 119).

Finalmente, dentro de la cooperación al desarrollo, algunos autores también incluyen la *ayuda humanitaria*.<sup>19</sup> Ésta es definida como la respuesta de la comunidad internacional ante situaciones de emergencia derivadas de desastres naturales, epidemias, plagas o conflictos armados. Este tipo de ayuda está específicamente dirigida a los grupos vulnerables: los afectados *in situ*, o que han sido desplazados o permanecen refugiados.

---

<sup>19</sup> Existe un debate en torno a si la ayuda humanitaria debe ser considerada dentro de la cooperación para el desarrollo. El argumento en contra dicta que al tratarse de asistencialismo en situaciones de emergencia o conflicto, la ayuda humanitaria no contribuye al desarrollo sino a la mera reparación de daños. Sin embargo, en una visión más integral, la ayuda humanitaria adopta una modalidad de “desarrollo en situaciones de conflicto”.

## 1.5 El debate actual

Como se revisó a lo largo de este capítulo, el sistema de cooperación internacional es un esquema complejo, dinámico y en constante evolución. En el debate actual se vislumbran tres posiciones: una crítica que aboga por la desaparición de la ayuda en el marco general de la disminución de la intervención pública en la economía política mundial; el consenso de los gobiernos donantes sobre mantener el *status quo*; y las críticas que abogan por transformar el sistema de ayuda, en el marco más general de un proyecto político alternativo para la globalización (Sanahuja en Gómez et al. 2001).

En general, actualmente la mayoría de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, reconocen la importancia de la ayuda internacional y ésta forma parte central en sus discursos de política exterior. De hecho, casi todos los países participan del sistema de cooperación, ya sea como receptores, o como donadores, o como en el caso de México y otras economías de ingreso medio, como ambos. A pesar de las severas reducciones de la AOD y dado el interés que generan la lucha contra la pobreza, las amenazas ambientales y la confluencia de los programas de ayuda, se puede afirmar que el sistema continuará por largo tiempo (Wood, 1996).

No obstante, la cooperación al desarrollo es un tema no agotado debido a que tiene una estrecha vinculación con una discusión más general en torno al tema del desarrollo y la desigualdad, que como se mencionó a lo largo de este capítulo, forma parte de la agenda Norte-Sur. Dentro de este esquema, se podría considerar a la cooperación internacional como un instrumento que permite la reconciliación entre la acelerada integración económica y el aumento de la brecha entre pobres y ricos, un instrumento que permita la reducción de las desigualdades para que a su vez se propicie la óptima operación y expansión del mercado global (Lozoya, 1999).

El reto está en lograr nuevas estrategias que permitan adoptar metas compartidas. En el siguiente capítulo se exploraran precisamente las estrategias seguidas por el gobierno mexicano ante los cambios en el sistema internacional de cooperación al desarrollo y los cambios experimentados a nivel interno como consecuencia del proyecto de modernización económica y la inserción de México en la economía global.

## Capítulo 2: La política de cooperación para el desarrollo en México

### 2.1 Generalidades de la política de exterior de México

Si bien no es el propósito de la presente investigación hacer una reflexión exhaustiva acerca de la política exterior mexicana, a continuación se comentan algunos de los rasgos generales que se consideran útiles para entender el estatus de la política de cooperación internacional para el desarrollo en las relaciones exteriores de nuestro país.

En términos generales, México se ha caracterizado por una fuerte tradición diplomática y con una política exterior de tipo reactiva y defensiva como producto de su condición geográfica y su historia. Por un lado, tradicionalmente se ha considerado que la política exterior mexicana es una “política de principios”. En este sentido, los principios que han regido la política exterior mexicana han sido: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y la igualdad jurídica de los estados.

Los principios, originados en la era post revolucionaria como respuesta (defensa) ante la vecindad con la potencia hegemónica, han servido como guía o dirección de la política exterior mexicana a lo largo de su historia y han sido un elemento invariable e integral de la tradición nacional.<sup>20</sup> Lo anterior, de acuerdo con González (1989), le ha otorgado a la política exterior de México un elemento de *continuidad*. Éste sin embargo no es entendido en términos de inhabilidad de movimiento sino que determinan el margen de maniobra o los parámetros de las prácticas exteriores del país. En este sentido, los principios de política exterior no han tenido una aplicación rígida y uniforme, de hecho podrían ser considerados como principios evolutivos, interpretados de manera pragmática de acuerdo a las coyunturas, es decir, su significado real varía de acuerdo al momento

---

<sup>20</sup> Existe debate académico y de funcionarios públicos en torno al tema de la vigencia de los principios de política exterior de México, mismos que se encuentran contenidos en el artículo 89 de la Constitución Mexicana. Este debate pareció intensificarse a partir de la alternancia política, el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), pues se argumenta que se trata de postulados caducos, no acordes con el México actual. Para fines del presente trabajo de investigación asumiremos que estos principios siguen vigentes y, como se menciona arriba, su función ha sido servir como “guía general” aunque su interpretación ha variado de acuerdo a las prioridades del momento.

histórico (Heller, 2002). Los principios pues son lineamientos del deber ser que no cambian, lo que cambian son los intereses de México.

A lo largo de su historia, México recurriría a la cooperación internacional (no necesariamente la cooperación al desarrollo) como un instrumento por medio del cual reafirmaría sus principios tradicionales. En este proceso, el país fue ganando un importante prestigio internacional en foros multilaterales y ganando el apoyo de otros países.

En materia específica de cooperación para el desarrollo, México le va a otorgar un lugar importante a este tema solamente a partir de finales del los 70 cuando dado el surgimiento del agrupamiento y activismo de países del Sur, se ve en ésta a una herramienta importante de política exterior para contrarrestar “el poderío del Norte”. Y más recientemente podría afirmarse que el tema de cooperación para el desarrollo ha tomado nuevamente ímpetu debido a que, como se verá más adelante, a consecuencia de los cambios internos del país y los cambios en la escena internacional al parecer México comienza a tomar un liderazgo internacional en estos temas. Este proceso será estudiado a lo largo de los siguientes apartados.

## **2.2 Definiciones en la cooperación internacional en la política exterior mexicana**

En términos oficiales, para México “la cooperación internacional es un instrumento fundamental de su política exterior y un mecanismo de acción por cuyo medio se promueven, multiplican, fortalecen y dinamizan los intercambios del país con el resto del mundo, destinados a propiciar el desarrollo económico y social” (SRE, 2008). El Informe Anual 2005 de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) establece que se entiende por cooperación internacional aquella “interacción creativa entre los Estados, la promoción del diálogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento y no del enfrentamiento” (Pérez Bravo citado en SRE, 2005, p. 11).

En este sentido, en la política exterior de México bajo el término específico de cooperación internacional para el desarrollo se agrupan todas aquellas acciones derivadas de los flujos de intercambio entre “*sociedades nacionales diferenciadas*” que buscan obtener beneficios compartidos y el logro de metas comunes tanto en términos de

desarrollo económico como de bienestar social. Asimismo, se incluyen aquellas acciones que resultan de las actividades realizadas por los organismos internacionales como el Sistema de las Naciones Unidas y otros organismos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales que promueven intereses internacionales específicos encaminados a promover el desarrollo internacional (SRE, 2008).

El principal interés que persigue la política de cooperación de México es la “búsqueda de una *prosperidad y seguridad* compartidas; así como el fortalecimiento de nuestros *valores de libertad, democracia y desarrollo humano y social*” (SRE, 2005, p. 7).<sup>21</sup> De modo que podemos entender que la cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva mexicana es concebida no solamente como herramienta de política exterior, sino, de acuerdo al Informe de 2005, “principalmente como un instrumento coadyuvante del desarrollo nacional” (SRE, 2005, p. 23). Esta idea de que la cooperación está dirigida a promover y mejorar tanto el desarrollo económico como el bienestar social del país, se convirtió una constante en la política exterior de México a partir del sexenio de Ernesto Zedillo. Más adelante se discutirán las implicaciones generales de este cambio.

En México, la política de cooperación internacional para el desarrollo se concentra mayormente a través de las acciones de cooperación técnica y científica dado que el país no cuenta con un “fondo oficial” para proporcionar ayuda económica de forma sistematizada. Entonces, podríamos decir que en el sistema mexicano de cooperación, la cooperación técnica y científica es sinónimo de cooperación internacional para el desarrollo. Como se detalló en el capítulo anterior, este tipo de cooperación se enfoca en el conocimiento y la innovación con lo que se busca fomentar el fortalecimiento de las capacidades nacionales. Actualmente, la SRE define la cooperación técnica y científica como “el flujo de recursos, conocimientos, pericias, tecnologías y experiencias; permite vincular las capacidades nacionales a las capacidades internacionales en los ámbitos más diversos; conjuga mecanismos de asociación para desarrollar y extender la frontera del conocimiento científico y propiciar el desarrollo conjunto de productos tecnológicos” (SRE, 2008).

---

<sup>21</sup> Las cursivas son propias.

A continuación se ofrece un breve recuento histórico de la cooperación internacional en México enfatizando la historia reciente a partir de los cambios en el contexto internacional y los cambios internos para después esbozar cuáles son las características actuales del sistema de cooperación en México.

### **2.3 Desarrollo histórico: el sistema de cooperación en México hasta los 90**

A lo largo de su historia diplomática México ha manifestado en varias ocasiones sus objetivos en términos de desarrollar una política de cooperación internacional. Una muestra fue su temprana incorporación al sistema internacional de cooperación internacional al ser uno de los cincuenta países firmantes de la Carta de las Naciones Unidas que dio paso a la creación de este organismo en 1945. Desde entonces se reconocía “a la cooperación internacional como un principio y práctica fundamental para la solución de problemas de carácter económico, social, cultural, educacional y humanitario, para estimular el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (SRE, 1995 p. 13).

Tres años más tarde en la Conferencia de Bogotá, de la cual México también formó parte, se estableció que “la promoción, por medio de la acción cooperativa, del desarrollo económico, social y cultural” sería incluida como uno de los principios fundamentales de la Organización de los Estados Americanos (Pérez y Sierra, 1998, p. 20).

México participa en los Decenios sobre Desarrollo de las Naciones Unidas desde principios de los 60. No obstante fue en la década de los 70 que éste rubro comenzó a tomar mayor fuerza. En 1971 surge la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI) en la Cancillería con la misión de planear y diseñar la cooperación de tipo no reembolsable entre países. Con la firma del *Plan de Acción de Buenos Aires* en 1978 se consolida “una nueva etapa” en la cooperación entre los países del Sur al formalizarse la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).<sup>22</sup> Con esto se reconoció por

---

<sup>22</sup> Algunos de los objetivos básicos del Plan de Acción de Buenos Aires son: aumentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios para resolver problemas de desarrollo; reforzar la capacidad colectiva de los países en desarrollo para intercambiar experiencias y desarrollar fortalezas complementarias; fortalecer las capacidades de los países en desarrollo para afrontar colectivamente los

primera vez la importancia del desarrollo técnico, científico y tecnológico como parte de objetivos más amplios de la cooperación internacional para el desarrollo, como la paz y la seguridad internacional (SRE, 2005).

En 1981 México fue sede de la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo con lo que buscaba propiciar la ampliación del debate sobre cooperación y a la vez consolidar su participación en los Decenios de Naciones Unidas para el Desarrollo. Ese mismo año México formó parte de la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo celebrada en Venezuela (Pérez y Bravo, 1998). Sin embargo fue hasta 1988 cuando México integra a su sistema jurídico el principio de observancia de la cooperación internacional para el desarrollo (SRE, 2005, p. 20). A partir de lo anterior, la DGCTI realizó cambios importantes en la conceptualización mexicana de la cooperación técnica internacional al avanzar en la sistematización informática de sus acciones. Para 1990, esta Dirección se transformó en la DGCTC con la función de apoyar en la planeación y el diseño de las políticas de cooperación no solamente técnica sino que también se incorpora la vertiente de cooperación científica. En este sentido, esta dirección comienza a gestionar la coordinación, negociación y ejecución de los convenios y programas de cooperación en los ámbitos bilateral y multilateral.

## **2.4. El sistema actual de cooperación para el desarrollo en México**

### *2.4.1 Estructura actual y principales actores*

La cooperación internacional sigue principalmente tres lineamientos básicos:

- *Complementariedad*: la ayuda recibida es concebida como un apoyo a los esfuerzos nacionales y no como sustitución de los mismos. Con esta visión lo que se busca es evitar la dependencia de nuestro país a los programas de ayuda.
- *Autosostenibilidad*: se refiere a que los procesos sean independientes y se puedan mantener con recursos propios.

---

problemas de las relaciones económicas internacionales; incrementar el volumen y la eficiencia de la cooperación internacional, entre otras (Pérez y Sierra, 1998, p.58).

- *Cofinanciamiento*: las partes involucradas aporten conjuntamente los recursos de forma que se busca evitar programas de corte asistencialista (SRE, 2008).

En cuanto a los actores, si bien el Presidente por mandato constitucional es el encargado de la conducción de la política exterior en general, y en particular, de la cooperación internacional para el desarrollo, ésta se coordina a través de la SRE a diferentes niveles por medio de la vinculación con otros países y con los organismos multilaterales de cooperación. La justificación a esto la presentan Pérez y Sierra de la siguiente manera:

“La cooperación técnica internacional se realiza por regla general, tanto en la esfera multilateral como en los programas bilaterales, con recursos de carácter no reembolsable. De ahí que la cooperación técnica sea, en la práctica internacional, esfera de competencia de los Ministerios de Asuntos Exteriores (en los países en que forma parte de la política exterior) o bien de los Ministerios de Planificación (en los países en los que forma parte de la política interna de desarrollo)” (Pérez y Sierra, 1998, pp. 21-22).

México no cuenta con una agencia de cooperación internacional como otros países,<sup>23</sup> es a través de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) que forma parte de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI), como la Cancillería busca dar cumplimiento al principio constitucional de la cooperación internacional para el desarrollo. La URECI está conformada por las siguientes Direcciones Generales:

- Dirección General de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales
- Dirección General de Promoción Económica Internacional
- Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales
- Dirección General de Cooperación Técnica y Científica

El Gobierno de México tiene la encomienda de definir, planear y formular la política de cooperación técnica, tecnológica y científica internacional para el desarrollo en concordancia con los lineamientos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los programas que de éste se deriven. Por lo anterior, la DGCTC es la unidad administrativa que coordina la participación de México en las distintas vertientes de la cooperación

---

<sup>23</sup> Todos los miembros del CAD cuentan con una agencia de cooperación internacional, ello no es sorprendente puesto que siendo los donadores más importantes es natural que cuenten con un órgano autónomo que se dedique a la planeación y coordinación de los programas y proyectos de ayuda así como la administración de los fondos y recursos.



técnica, científica y tecnológica con países industrializados y en desarrollo, así como con organismos multilaterales y foros internacionales. Esta Dirección General está conformada actualmente por las siguientes Direcciones:

- Dirección de Cooperación Bilateral con América Latina y el Caribe
- Dirección de Evaluación y Difusión de la Cooperación
- Dirección de Asuntos Multilaterales, África y Medio Oriente
- Dirección de Programas de Ejecución Nacional
- Dirección de Cooperación Regional y Proyectos especiales

No obstante que la Cancillería, a través de la DGCTC, es la entidad encargada de la coordinación de todas actividades de cooperación al desarrollo, existen actividades de cooperación que no son canalizadas a través de la SRE. En el caso de la ayuda que proporcionan otros gobiernos y entidades locales de otros países directamente a organizaciones civiles nacionales para la ejecución de proyectos de desarrollo local o las donaciones de ONG internacionales a ONG locales o a comunidades. Incluso el propio gobierno mexicano a través de otras dependencias y secretarías cuenta con programas de cooperación con otros países en temas específicos y ello no necesariamente es coordinado, ni siquiera notificado a la Cancillería.<sup>24</sup> Esto, como se verá más adelante, constituye un problema en el sistema de cooperación mexicano.

#### *2.4.2 Marco legal de la cooperación al desarrollo*

Como se explicó anteriormente, el marco jurídico general en el que se contempla la cooperación para el desarrollo es la propia Carta Magna que estipula en su artículo 89, fracción X, la obligación y facultad del Ejecutivo para “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado”. En la realización de tal labor, el titular del Ejecutivo debe observar los principios normativos, entre los que se encuentra específicamente el de la cooperación internacional para el desarrollo.

---

<sup>24</sup> Entrevista realizada a la Dra. Irma Adriana Gómez, ex Titular de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional en la Cancillería, el jueves 16 de octubre de 2008 vía telefónica.

Para completar las actividades de cooperación internacional, México ha emitido varios decretos, leyes y reglamentos que rigen las actividades de cooperación internacional realizadas por la DGCTC de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo, ha suscrito convenios y acuerdos que enmarcan las relaciones intergubernamentales de cooperación de México tanto a nivel bilateral en materia técnica, científica y tecnológica, como en los mecanismos multilaterales y regionales, en total estos instrumentos jurídicos rigen las actividades de cooperación con aproximadamente 50 países de los cinco continentes.

Con base en los convenios internacionales se realizan reuniones de Comisiones Mixtas que permiten negociar, aprobar y valorar Programas de Cooperación de interés mutuo. Por su parte, los programas de cooperación son los mecanismos en los que se establecen los objetivos y proyectos puntuales en materia técnica y científica (SRE, 2008).

#### *2.4.3 Tipos de cooperación*

En general, la SRE reconoce la condición dual de México pues se reconoce al mismo tiempo como país receptor y como país oferente de ayuda. Como oferente México otorga cooperación a países de América Latina y el Caribe procurando que sea con base en el reconocimiento de los problemas económicos, sociales y políticos de los países solicitantes, y basado en la concreción de objetivos y prioridades de sus procesos de desarrollo interno. Pérez y Sierra resaltan dos características fundamentales de la ayuda que proporciona nuestro país: ésta responde a las prioridades fijadas por los países receptores; el segundo es la aplicación del principio de no condicionalidad de la cooperación (Pérez y Sierra, 1996). En este sentido, los objetivos que conducen el ejercicio de la política de cooperación internacional en la región son: consolidar los vínculos políticos entre México y Centroamérica; apoyar el desarrollo económico y social de los países de la región; contribuir al mantenimiento de la paz y apoyar al proceso de integración por medio de la formación, actualización y profesionalización del capital humano. Los sectores de cooperación en la región de Centroamérica y el Caribe son: agricultura, pesca, medio ambiente y recursos naturales, salud pública, energía, estadística, geografía e informática, ciencia y tecnología, educación técnica, entre otros (SRE, 2005).

Por otro lado, como receptor México recibe cooperación de los principales países desarrollados, organismos y foros internacionales para apoyar la ejecución nacional de proyectos destinados a fortalecer las capacidades internas, incorporar tecnología y coadyuvar al desarrollo social de las regiones y grupos más vulnerables del país (SRE, 2008). En este sentido, “a pesar de que México no es un receptor de AOD relevante en el concierto internacional sí lo es la región, especialmente en préstamos del BM y del BID que no necesariamente califican como AOD” (Cruz, 2008, p. 129). Además, bilateralmente México obtiene ayuda principalmente de países como, Alemania, Japón y Estados Unidos.<sup>25</sup>

La Cancillería mexicana determina que “además de estas dos vertientes de cooperación, México sigue una tercera con relación a su incursión en la denominada cooperación horizontal (*cooperación sur-sur*). Dentro de esta modalidad, las instituciones mexicanas realizan numerosos proyectos de cooperación con otros países en desarrollo mediante un esquema de costos y beneficios compartidos” (SRE, 2008). En el caso de México se considera de suma importancia este esquema de cooperación, la cual se enfoca a América Latina y el Caribe en el intercambio científico, la transferencia tecnológica y el desarrollo de capacidades humanas, institucionales y de infraestructura principalmente.

Por otro lado, la *cooperación triangular o trilateral* es otro ámbito de cooperación, que se refiere a la ayuda proporcionada por México, es su calidad de país de desarrollo medio, a través de la transferencia de “conocimientos técnicos y experiencias anteriormente adquiridas con el apoyo de la CTC a un país de similar o menor grado de desarrollo relativo, buscando contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales y recursos humanos” (SRE, 2005, p. 13). Esta cooperación se realiza contando con el financiamiento de un tercer país de mayor grado de desarrollo relativo o bien proveniente de un organismo internacional. En esta modalidad se benefician tres partes: “el país desarrollado transferirá más fácilmente su tecnología; el de desarrollo medio tendrá más recursos financieros para hacer llegar su cooperación, y el país e desarrollo adquiere más fácilmente el apoyo brindado” (Pérez y Sierra, 2004, p.3).

---

<sup>25</sup> Ver en el Anexo, la tabla sobre actividades de México como receptor bilateral.

En este sentido, nuestro país se convierte en *administrador* de recursos financieros y/o en especie provenientes de países más desarrollados o de organismos multilaterales para ser aplicados en un tercer país. Este conjunto de acciones de México en la región se ha visto fortalecido a raíz de la cooperación que se ejecuta conjuntamente en Latinoamérica con el gobierno japonés, vía la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), así como con la Unión Europea, España y Alemania (SRE, 2005).

La cooperación técnica y científica se da en varias modalidades:

- *Asesoría de Especialistas*: visita de técnicos, funcionarios y especialistas, para transferir las experiencias y conocimientos hacia una institución a fin de contribuir a la solución de un problema específico mediante asesoría puntual.
- *Capacitación de personal* (pasantías y cursos cortos): actualización a personal diversas instituciones nacionales, a través de estancias en el extranjero o cursos ad-hoc.
- *Intercambio de información*, documentación y materiales en temas específicos.
- *Misiones de prospección y diagnóstico*: integración de grupos de trabajo para definir la situación de un sector o tema específico necesario a fin de generar proyectos de cooperación.

Las áreas temáticas son el combate a la pobreza, el desarrollo económico, agricultura y alimentación, empleo productivo, salud y seguridad social, medio ambiente y pesca, vivienda y desarrollo urbano-público, comunicaciones y transportes, desarrollo de las PYMEs, tecnologías de la información, energía e infraestructura, ciencia y tecnología, y prevención de desastres.

## **2.5 Modernización económica de México**

### *2.5.1 Modernización de la economía interna y apertura comercial*

Excede al ámbito de este estudio repasar a profundidad los cambios económicos experimentados durante este período así como sus causas y repercusiones en los distintos ámbitos de la vida nacional. Simplemente se recurrirá a hacer una descripción muy general

con el fin de entender los efectos derivados de este proceso en materia de política exterior para posteriormente revisar si esos cambios se ven reflejados en la política de cooperación.

En los 80 México inició una profunda transformación en su economía, orientada a lograr estabilidad macroeconómica, hacer más eficiente su aparato productivo e impulsar su inserción en la economía mundial. La crisis de 1982 evidenciaba el agotamiento del sistema de sustitución de importaciones (ISI) y del proteccionismo. El año siguiente comienza un Programa de Estabilización Económica con el FMI y se da inicio a un nuevo modelo de crecimiento con menor participación del Estado en la economía y liberalización económica (apertura comercial, entre otras) que buscaba aumentar la eficiencia del aparato productivo: “la magnitud del cambio fue tal que en 1991 la economía mexicana era ya una de las más abiertas del mundo” (Macouzet, 1994, p.700).

Entre los principales cambios encontramos un impulso al proceso de racionalización del aparato del Estado, por ejemplo, a través del aumento en las privatizaciones de entidades paraestatales y la simplificación administrativa, así como la desregulación económica. Otros temas importantes fueron el saneamiento de las finanzas públicas y la liberalización financiera. En este sentido se da paso a la consolidación de la banca universal y se permite la inversión extranjera en el sector financiero. Aunado a ello, mediante la Ley de Inversión Extranjera Directa en 1993, se logra mayor apertura en nuevos sectores con un fuerte impulso sobre todo a partir de 1994.

Por otro lado, el país comienza también un proceso de liberalización comercial, mediante apertura de tipo unilateral entre 1984 y 1987 seguido de un proceso de apertura multilateral. Específicamente de 1991 a 1994 se llevó a cabo una política activa de negociaciones comerciales internacionales que aceleró el proceso de apertura comercial a través de tratados de libre comercio (apertura recíproca). Mediante estos esquemas se logra una integración regional, primero en América del Norte, y después con otras regiones como Latinoamérica, Europa y Japón.

Los resultados de la liberalización comercial de México incluyen el incremento de las exportaciones a través del acceso de los productos mexicanos a nuevos mercados

mediante acuerdos bilaterales y regionales tomando como base el TLCAN.<sup>26</sup> En este sentido, la apertura “trajo consigo un incremento en el grado de la exposición de la economía mexicana a los vaivenes de los mercados internacionales y a las decisiones de actores extranjeros (...) el comercio exterior y el capital extranjero se convirtieron en los dos principales motores del crecimiento económico” (González, 2001, p. 620). Aunado a esto se da una participación activa en foros multilaterales con el fin de influir en la agenda internacional, por ejemplo el GATT (1986), la APEC (1993), OCDE (1994), OMC (1994), ALCA (1994), entre otros.

Como consecuencia, México ha modificado su forma de relacionarse con el resto del mundo, desde la perspectiva económica y en otros rubros, de modo que el país ha logrado insertarse en el sistema internacional respondiendo a las nuevas condiciones. En este proceso, la política de negociaciones comerciales jugó un papel importante en la modificación y el condicionamiento de la política exterior de México. En el siguiente apartado se analizarán estas modificaciones y condicionamientos a fin de destacar si hubo implicaciones en la política de cooperación mexicana.

### 2.5.2 *Implicaciones en materia de política exterior*

Los cambios derivados de la modernización económica terminaron por modificar el comportamiento internacional de México puesto que, por definición, la política exterior es una extensión y corolario de la política interna (González, 1989).<sup>27</sup> Pero además, la modernización interna del país se enmarcó en un contexto internacional particularmente cambiante debido al fin de la bipolaridad y el comienzo de un agudo proceso de integración: las aceleradas transformaciones internacionales, los procesos de globalización e interdependencia, junto con la política de bloques comerciales regionales, la nueva ola

---

<sup>26</sup> El TLCAN es considerado el primero de los acuerdos de integración comercial y regional modernos debido a las características de integración, y un modelo que sería seguido en otras regiones del mundo.

<sup>27</sup> González (1989) establece que son tres los principales elementos que determinan la política exterior de países medios como México, a saber: la realidad geopolítica; el nivel de integración económica; y los condicionamientos histórico-institucionales del sistema político y el éxito del sistema para mantener la estabilidad política interna. Es precisamente en estos últimos dos que enfocaremos el presente análisis para determinar si existió un cambio en la política de cooperación al desarrollo en México a partir del proceso de modernización económica interna.

democrática, los grandes conflictos internacionales y la pérdida de hegemonía de Estados Unidos, influyeron para que el gobierno decidiera modernizar a México con el propósito de insertar al país en la nueva dinámica internacional (Velázquez, 1995, p. 275).

Como resultado de la confluencia de cambios internos y externos, la formulación de política exterior se vuelve una cuestión sumamente compleja pues se acentúan los vínculos entre lo interno y lo externo, se aumenta el número de participantes cada uno con intereses propios y se modifican las prioridades por el creciente peso de las cuestiones económicas.

De acuerdo con Miles Kahler, la liberalización induce a una profunda transformación en las preferencias de política exterior, a un aumento de los compromisos nacionales sobre el bienestar económico y a una transición desde lo ideológico hacia lo pragmático. Además derivado de este mismo proceso surgen nuevas dinámicas internas. Por ejemplo, los gobiernos nacionales descubren que la liberalización económica requiere de credibilidad adicional que brindan las instituciones internacionales y que éstas a la vez, sirven para presionar a los gobiernos subsecuentes para continuar el proceso de liberalización. Además, la liberalización impulsa a los gobiernos a buscar la cooperación internacional a través del fortalecimiento de las instituciones internas comprometidas con la apertura (Kahler citado González, 2001, pp. 634-635).

Al aplicar estas consecuencias al caso mexicano, González establece que la liberalización económica ha tenido como consecuencia el surgimiento de una política exterior centrada en el plano económico apoyada en una activa diplomacia comercial bilateral y multilateral en organizaciones como la OMC, la UNCTAD y el FMI. En este sentido, se ha afirmado que a partir del período de De la Madrid, la política exterior mexicana se economiza, es decir, las decisiones en materia externa se toman en función de impulsar el desarrollo económico interior.<sup>28</sup> Esta tendencia se reforzaría durante el sexenio posterior poniendo el énfasis en el tema de la modernización nacional y teniendo como rasgo más significativo la congruencia existente entre el cambio de modelo de desarrollo económico interno y la política económica externa (Macouzet, 1994).

---

<sup>28</sup> Susana Chacón durante la exposición del 2 de septiembre de 2007 como parte del Tópico “Diplomacia y Política Exterior de México” de la Maestría en Estudios Internacionales del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

Desde el inicio de su período, Salinas reconocía que sólo a través de la modernización política, económica y social, el país estaría en condiciones de reforzar su soberanía y garantizar la seguridad nacional frente a un mundo cada vez más en profunda transformación (Salinas citado en Velázquez, 1995, p. 217). El PND de 1989-1994 sostenía que uno de los principales retos del país era asegurar la partición eficiente de México en el mundo. Además, alejado de posturas nacionalistas que habían caracterizado sexenios anteriores, Salinas planteaba la necesidad de que el país influyera deliberadamente en los acontecimientos externos.

De esta forma, México deseaba instrumentar una estrategia de colaboración bilateral institucionalizada que lo llevó a buscar nuevos aliados económicos sobre todo entre el grupo de países industrializados (por ejemplo, la entrada de México a la OCDE). En este proceso, el país adquirió mayores responsabilidades en el ámbito internacional al involucrarse más en el escenario internacional y asumir el liderazgo en algunas áreas.

Otra consecuencia fue la fractura del proceso de toma de decisiones, el cual había sido altamente centralizado, controlado por el presidente y el canciller. Dada la primacía del tema comercial y económico, la Secretaría de Economía poco a poco aumentó su rol en la planeación y toma de decisiones en materia de política comercial internacional. Esto ejerce un cambio significativo en el poder de la burocracia tradicional de la política exterior. No obstante,

“en México el considerar los temas económicos como prioritarios en la agenda de política exterior no dio como resultado una convergencia de “la política comercial” y de “la política exterior” en una misma entidad burocrática<sup>29</sup>, pero sí favoreció una compartimentalización creciente, y una falta de coordinación en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, las fuentes del “poder” suave de México se han visto relativamente afectadas” (González, 2001, p. 664).

En este sentido, se argumenta que este cambio ocurrido durante el período de Salinas permite una mayor institucionalidad en la política exterior al lograr establecer una agenda por temas.<sup>30</sup> En este sentido, resultaría válida la afirmación de Kahler de que la

---

<sup>29</sup> Como si sucedió en países como Canadá y Australia, en el primer caso es el Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), y en el segundo, Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT).

<sup>30</sup> Susana Chacón, 2 de septiembre de 2007, Tópico “Diplomacia y Política Exterior de México”, *op. cit.*



realidad que surge de la internacionalización económica resulta benéfica para la construcción institucional. No obstante, posturas negativas señalan los efectos adversos:

“El ritmo distinto de la liberalización económica y política del país, esto es, la diferencia entre la rapidez de la reforma económica y la lentitud de la apertura del régimen político postrevolucionario, llevó a que los dirigentes políticos mexicanos intentaran alcanzar dos metas incompatibles: la incorporación del país a la economía internacional y el aislamiento, del ámbito político interno de las presiones externas” (González, 2001, p. 622).

Es decir, si bien en lo *económico* la política interna y la externa fueron congruentes, en materia *política*, no existió tal coherencia al menos durante el período de Salinas pues al exterior se fomentó la cooperación y promovió el espíritu democrático a nivel internacional pero a nivel nacional el sistema político continuó siendo rígido existiendo así un desfase entre la reforma económica y la reforma política, desfase que podría repercutir en la política exterior. Ello, argumenta Macouzet, permitió que se haya mantenido buena parte de la continuidad del discurso y la práctica política tradicional de México, particularmente en los foros multilaterales (Macouzet, 1994).

## **2.6 Implicaciones en el tema de cooperación para el desarrollo**

En el apartado anterior analizamos las consecuencias que los cambios económicos tuvieron en la formulación de la política exterior del país. A continuación presentaremos cuáles son los impactos que los nuevos contextos -tanto el externo como interno- tuvieron específicamente en la cooperación mexicana para posteriormente analizar si efectivamente éstos representaron un cambio sustancial.

Específicamente respecto al principio de cooperación para el desarrollo, Lozoya (1999) explica que sí existió un cambio en la política exterior mexicana de cooperación en la década de los 90 y que éste fue originado partir de dos presiones: en el nivel internacional, el proceso de globalización, y a nivel interno, la liberalización económica y la reforma política. Los cambios en la arena internacional obligaron a la redefinición de los objetivos de política exterior en materia de cooperación:

“La actual circunstancia aporta elementos fundamentales a favor de la reestructuración funcional de la cooperación de México, en atención a tres amplios parámetros: la estructura económica mundial y su relación con la videncia y fortalecimiento de los Estados; las nueva vinculación entre soberanía, desarrollo y seguridad nacional y la transformación internacional de las estructuras de cooperación” (Lozoya, 1994, p. 134).

En general podemos identificar cuatro impactos sustanciales en el sistema de cooperación mexicana: uno, la iniciativa por renovar las bases normativas de la cooperación internacional a partir de la inclusión de la “cooperación internacional para el desarrollo” como principio de política exterior y su elevación a rango constitucional, además del intento de centralización a través del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI); dos, la vinculación entre cooperación internacional y desarrollo interno según se manifiesta en la inclusión de la misma en los PND; tres, el cambio en la apreciación externa del país lo que posiblemente lo llevó a ser considerado como un país con suficiente crecimiento económico, hecho que pudo ser interpretado como justificación para que el país dejara de ser percibido como sujeto neto de ayuda externa; y cuatro, como consecuencia de todo lo anterior, la instrumentación de nuevos esquemas de cooperación que permitieran al país conservar la dualidad de receptor y oferente de ayuda. A continuación se discutirán cada uno de estos puntos.

#### *2.6.1 Marco normativo y estructura de la cooperación*

En el plano normativo y en un contexto en el cual la política exterior mexicana pretendía ser dinámica y propositiva, el gobierno del presidente De la Madrid apuesta por promover en 1988 la reforma del artículo 89 constitucional. La incorporación de dos nuevos principios- la cooperación para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional- a la vez que se elevaban todos ellos a rango constitucional, respondía al impulso internacional que buscaba el gobierno en esos años y a las exigencias de la situación mundial al encontrarse en la agenda de las organizaciones multilaterales: “no habrá paz y seguridad si no se reconoce que todos los Estados son iguales ante la ley; si no se acepta que existe un derecho al desarrollo y que la cooperación internacional es uno de sus instrumentos”, así lo pronunció el entonces canciller Bernardo Sepúlveda a principios del sexenio de De la Madrid (citado en Heller, 2002, p. 83).

La Cancillería plantea que fue a partir de este año que “la DGCTI realizó cambios importantes en la conceptualización mexicana de la cooperación técnica internacional, avanzó en la sistematización informática de sus acciones y preparó el escenario para consolidar a México como oferente de cooperación” (SRE, 2008).

Diez años más tarde, bajo el sexenio de Ernesto Zedillo, se crea el IMEXCI, un órgano desconcentrado de la SRE cuyo propósito era planear, difundir, facilitar, gestionar y ampliar el ámbito de la cooperación internacional, a través de una estructura flexible vinculada a los diferentes niveles de gobierno- federal, estatal y municipal-, los sectores social y privado, universidades e instituciones de educación superior y las ONG (IMEXCI, 2000).<sup>31</sup> Lo que se buscaba era lograr la centralización de la cooperación internacional de forma que el IMEXCI fuera un paso adelante en la consolidación del sistema mexicano de cooperación:

“La creación del IMEXCI respondía a una clara intención del gobierno de hacer más eficiente la canalización y uso de los variados recursos que México recibe por este conducto, reordenar aquellos que integran la oferta nacional y optimizar los resultados en ambos niveles de operación” (Cruz, 2008, p.95).

Lo anterior parece notar la existencia de una concientización al interior de la Cancillería, el surgimiento de “una nueva concepción de la cooperación” y un esfuerzo por hacer congruentes los cambios internos con los externos (SRE, 1998). No obstante, el IMEXCI fue derogado durante el siguiente sexenio, bajo la gestión de Vicente Fox, y sus áreas fueron nuevamente absorbidas por las distintas direcciones de la Cancillería, específicamente bajo la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional.

La actual situación del sistema de cooperación, es decir, la ausencia de una institución coordinada del estilo del IMEXCI “ha generado dificultades para la cooperación mexicana en tres diferentes dimensiones. La primera de tipo operacional al nivel interno de la SRE, la segunda está relacionada con la coordinación interinstitucional a escala nacional, y la tercera, en el ámbito externo” (Soria citado en Cruz, 2008, p. 96). Ello radica en que al parecer no existe en México, ni ha existido nunca, una política de Estado en materia de cooperación internacional para el desarrollo.<sup>32</sup> Éste, en todo caso, no es un caso particular

---

<sup>31</sup> El IMEXCI estaba constituido por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural, la Dirección General de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo, y la Dirección General de Cooperación con Centroamérica y el Caribe.

<sup>32</sup> El ejemplo de un país que formula sus actividades de cooperación ante América Latina como política de Estado es España donde existe una Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, la cual reconoce que “los recursos dedicados a la cooperación al desarrollo no son restados al crecimiento económico nacional, ya que buena parte de éstos contribuyen directamente al mismo y a la creación de empleo. En una visión a largo plazo, el desarrollo de los países en vías de desarrollo es, en un mundo interdependiente, imprescindible para asegurar nuestro propio crecimiento” (Lozoya, 1994, p. 137).

de la cooperación al desarrollo ya que algunos sugieren que la falta de visión a largo plazo es de hecho, característica de la política exterior mexicana en general.

En este sentido la iniciativa Ley de Cooperación Internacional, actualmente en espera de ser aprobada en el Senado de la República, busca modernizar el sistema de cooperación internacional al otorgarle un carácter más formal que permita el surgimiento de una política exterior de Estado en materia de cooperación. La Iniciativa busca “articular en un marco jurídico *único* los instrumentos y mecanismos que permitan diseñar, sistematizar, orientar, consolidar y administrar la cooperación internacional que lleva adelante México en sus dos vertientes, como donante y receptor de la misma” (Green, 2007). Esta iniciativa propone la creación de una Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), órgano desconcentrado de la propia SRE, que se encargaría de coordinar las acciones que se desarrollen en el marco de la cooperación internacional. De igual manera, esta iniciativa de ley contempla la creación de un Registro Nacional de la Cooperación Internacional, así como un Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

### *2.6.2 La cooperación como instrumento de desarrollo interno*

Puede considerarse que otro de los cambios recientes en la política exterior mexicana es el de considerar a la cooperación para el desarrollo como un área estratégica para el cumplimiento de las metas del desarrollo no solo a nivel internacional sino del propio desarrollo. Es decir, derivados de la concientización de renovación de la cooperación mexicana se ha comenzado a considerar a la cooperación internacional como un *catalizador* no solamente de las relaciones internacionales del país, sino como catalizador del desarrollo nacional en la medida en que constituye un “soporte de las transacciones económicas y comerciales” (Green citada en Lozoya, 1999).

En palabras de Pérez y Sierra la cooperación para el desarrollo constituye “el instrumento que vincula la política exterior con los esfuerzos internos de desarrollo (...) El PND asigna a la cooperación internacional la doble tarea de promover en el exterior el acervo cultural y de capacidades nacionales de México y al mismo tiempo una herramienta que atraiga al país recursos complementarios en sus procesos de desarrollo” (1998, pp.117-

118). En este sentido, la cooperación no solamente constituye una herramienta de política exterior sino un instrumento al interior. En esta dualidad, como principio general de la política exterior mexicana, la cooperación debe servir como herramienta para realizar acciones enfocadas a la defensa y promoción de los intereses nacionales fundamentales. Al interior, el PND del sexenio 2000-2005 establece como objetivos de la política exterior de México y de la cooperación internacional para el desarrollo:

1. Encontrar y fomentar espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
2. Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación sobre la base del derecho internacional, y que proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones (SRE, 2005).

En el Informe 2005 de la DGCTC se establece que esta dirección ha fortalecido las capacidades de la cooperación mexicana como *agente de cambio social* para el desarrollo nacional (SRE, 2005). No obstante, esta capacidad de “agente de cambio” interno otorgada a la cooperación internacional se vuelve cuestionable ante la falta de políticas internas que explícitamente materialicen su contenido:

“las actuales actividades mexicanas de cooperación no atienden a prácticamente ninguna de las disposiciones con que debe contar una política pública, sino que más bien son un conglomerado de actores y acciones de directrices no estructuradas ni coordinadas *ex profeso* con fines programados, en este caso, de la cooperación internacional para el desarrollo. Dicho de otro modo, ante la inexistencia de una política –pública- de cooperación, entre las actividades de política exterior de México se incluyen programas y/o proyectos de cooperación que acompañan a las primeras pero no son en primera instancia producto de una planeación exclusiva de cooperación internacional para el desarrollo” (Cruz, 2008, p. 97).

La Iniciativa propuesta por la Senadora Rosario Green contempla dentro de su contenido el Programa Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el cual será la base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera. Las

políticas y mecanismos de ejecución de la cooperación internacional, también podrán estar establecidos en el PND (Green, 2007).

### *2.6.3 Cambio en la percepción externa de México*

En este apartado haremos hincapié en dos puntos: la firma del TLCAN y la membresía al “club de los ricos”.<sup>33</sup> En el primer caso, se ha relatado ya la importancia que el TLCAN tuvo para México en materia económica y comercial, pero ¿qué significó en términos de cooperación internacional para el desarrollo?

Lozoya argumenta que la entrada en vigor de este tratado “modifica radicalmente la forma en la cual nos beneficiamos y accedemos a la cooperación internacional (...) incluye por necesidad, el establecimiento de nuevas redes de transferencia de conocimiento y capacitación” (Lozoya, 1994, p. 137). En este sentido se interpreta la integración comercial como una oportunidad para lograr el acercamiento en otras áreas, en este caso la cooperación en áreas técnicas que permitan a los socios comerciales beneficiarse mutuamente. No obstante el autor reconoce que ello depende de la buena voluntad de los gobiernos para crear canales que garanticen la óptima utilización de las posibilidades de cooperación.

Para otros el TLCAN no significó nada en términos de cooperación al desarrollo puesto que el documento no incluye un apartado específico sobre esta materia como lo hacen otros tratados con otros países, por ejemplo, el modelo de la Unión Europea.<sup>34</sup> Desde esta perspectiva, si bien ha resultado acertada la decisión de México de “apostar” al sistema multilateral de comercio y de integración regional, el efecto positivo derivado de este proceso no tiene implicaciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo puesto que el liderazgo de México se da naturalmente (esta idea será analizada más adelante).

---

<sup>33</sup> Así se le ha denominado en la jerga política internacional a los miembros de la OCDE pues son los países más avanzados no solamente económicamente sino en también en niveles de desarrollo.

<sup>34</sup> Entrevista con el Mtro. Máximo Romero, actual Director General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE, y la Mtra. Neydi Cruz, Directora de Planeación, Evaluación y Registro de la misma Dirección, miércoles 5 de noviembre de 2008 en la Cancillería mexicana.

No obstante, definitivamente la negociación del TLCAN constituyó el detonador que condujo a la OCDE a invitar a nuestro país a adherirse como miembro de dicho organismo, por supuesto derivado de otros factores como la modernización de la economía, la apertura, las reformas, así como la inserción de México en las corrientes de inversión y comercio internacionales (Arellano, 1994). Por su parte,

“las razones que llevaron a México a interesarse en la membresía en la OCDE se ubican en el contexto político y económico de la época con una postura a favor de la liberalización financiera y comercial donde los objetivos de la agenda giraban a favor de las actividades económicas diseñadas también para promover hacia fuera la imagen de un México en tránsito a la modernidad” (Cruz, 2008, p. 110).

La adhesión del país a la OCDE fue motivo de debate a nivel nacional y al interior de la organización pues se trataba de la primera economía emergente o país de renta media en integrarse y la primera adhesión después de veinte años.<sup>35</sup> En general, podría decirse que la participación de México en la OCDE, al vincular a la economía mexicana con el centro del poder económico mundial, trajo beneficios en dos frentes. Al interior, dado que este organismo funge como foro de discusión, México se vio beneficiado por compartir las experiencias de otros países y aprender de ellas además de que sus recomendaciones en algunos casos pudieron servir para presionar la aprobación de reformas, de hecho el “modelo OCDE de política” sirvió de base para varios programas de administración pública mexicana al tiempo que los trabajos de la organización permitieron la legitimación nacional e internacional de varias de las decisiones de política mexicana (Zomosa, 2005, p. 248). Al exterior, México fue beneficiado pues la adhesión le permite ocupar un lugar para participar en las negociaciones de la agenda internacional al abrir la posibilidad de tener un diálogo horizontal. Además, “el simple hecho de pertenecer a este organismo internacional le otorgaría a México cierto reconocimiento y “representaba que sus miembros vieran con buenos ojos los resultados del programa de reforma estructural mexicano, lo que podría traducirse en el incremento de captación de inversión extranjera y de exportaciones mexicana, es decir, la gran prioridad del gobierno” (Zomosa, 2005, p. 47).

---

<sup>35</sup> Los miembros fundadores (1961) de la OCDE fueron: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Posteriormente se unieron: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Corea del Sur (1996), Hungría (1996), Polonia (1996) y Eslovaquia (2000).

Para Arellano la adhesión de México a la OCDE no representó una modificación a la política exterior mexicana puesto que existía una coincidencia entre los objetivos y propósitos de la OCDE con los principios que han sustentado y sustenta la política exterior de México, lo único que se requerían eran algunos ajustes (Arellano, 1994). No obstante, el país se alejó de algunas posiciones *tercermundistas* y se acercó más a los intereses de los países desarrollados, el ejemplo más significativo fue que al ingresar a la OCDE, México tuvo que abandonar al Grupo de los 77.<sup>36</sup> Este alejamiento, derivado de la incompatibilidad de pertenecer a ambos grupos, fue significativo en tanto que desde comienzos de los 70 en la mayoría de los foros multilaterales, México compartía posiciones con los integrantes de este grupo (Pellicer citada en Macouzet, 1994, p. 720).

Además, el ingreso a la OCDE representó otro costo para el país en términos de cooperación internacional. Dado que bajo la óptica de algunos países desarrollados, los países en vías de desarrollo deben dejar de ser elegibles para recibir recursos, tecnología y conocimientos del exterior, vía países donantes y agencias internacionales de promoción del desarrollo, México dejó de ser percibido como país receptor:

“la comunidad internacional de cooperantes modificó sustancialmente su visión de las capacidades nacionales de México, así como el papel del país en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo. La expresión más perceptible de la nueva visión mencionada fue la exclusión de México de las prioridades para la oferta de cooperación por parte de las naciones industrializadas y organismos internacionales de cooperación” (Pérez y Sierra, 1998, p. 126).

Ello se basa en considerar que México había alcanzado una etapa superior de desarrollo y, por lo mismo, no requería ya del apoyo de los oferentes tradicionales de cooperación. No obstante, a pesar de que el país a algunos México continúa siendo un país

---

<sup>36</sup> Aunque formalmente no existe registro alguno de que la OCDE haya solicitado esto como un requisito, se deduce que ésta era una condición implícita. En una comunicación entre el entonces secretario de Relaciones Exteriores dirigida al ministro de Asuntos Exteriores de Argelia, en su calidad de presidente del G-77, fechado el 14 de abril de 1994- cuando México fue invitado a incorporarse a la Organización- se señala que “(...) mi Gobierno dejará de participar en toda concertación de posiciones de países en desarrollo frente a países industrializados”. No obstante, líneas más adelante establece “(...) México seguirá defendiendo sus posiciones como país en desarrollo de acuerdo con su interés nacional”. (Arellano, 1994, p. 197). Por otro lado, Macouzet resalta que si bien la desvinculación de México con el G-77 obedeció mayormente a la nueva orientación de la política económica externa, ya se vislumbraba un debilitamiento del Grupo y un realineamiento de alianzas al interior de la ONU.



encuentran la mayoría de las economías emergentes como Brasil, Sudáfrica y China, una situación particular puesto que en el esquema clásico de cooperación internacional para el desarrollo (la cooperación Norte-Sur) se reconocen únicamente dos actores: el agente oferente o donante y el sujeto receptor o beneficiario.

Asumir su papel como donador sin renunciar a su condición de receptor y jugar en el sistema internacional de cooperación con estas dos posiciones ha sido una tarea difícil y a primera vista contradictoria.<sup>38</sup> Desde 1994, la SRE ya admitía que “uno de los más complejos retos de la diplomacia mexicana ha sido defender su legítimo derecho a la cooperación al desarrollo, asumiendo de manera simultánea, la calidad de receptor y oferente” (SRE citado en Pérez y Sierra, 1998, p. 121). La Cancillería estaba en la necesidad de buscar nuevos esquemas de cooperación que le permitieran al país conservar ambas posiciones y aprovechar la situación para beneficio propio:

“Para México, la suscripción de tratados de libre comercio con diversos países ha repercutido sobre la manera en la cual debe acceder y beneficiarse de la cooperación internacional. Evidenciando la necesidad de procurar instancias novedosas que atiendan propósitos de la estrategia de desarrollo y de inserción en el escenario mundial” (Lozoya, 1994, p. 135).

A decir de una ex funcionaria de la Cancillería el reto estaba en que dados los indicadores de crecimiento económico, México llegó a un nivel en el que debería dar “el brinco” para comenzar a ser donante. Sin embargo, el país no estaba listo por dos razones: uno, México carecía –y sigue careciendo- de recursos presupuestales suficientes para convertirse en un “donador neto”, y dos, todavía existen zonas muy marginadas en el país que se benefician de la ayuda. Por ello, la DGCTC tuvo que buscar nuevas esquemas de cooperación en los que México pudiera conjuntar la recepción de la ayuda con el compromiso de convertirse en donante de forma que se permitiera dar continuidad a los programas de ayuda ya establecidos.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Cabe aclarar que México ya contaba con esquemas de donación de ayuda, sobre todo en la región de América Central, desde antes de su entrada a la OCDE: en 1991 se estableció un mecanismo intersectorial denominado, Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA) que fue extendida al Caribe en 1994. No obstante, se argumenta que a partir de la adhesión, México refuerza su condición de oferente de ayuda si bien, ésta no ha sido asumida plenamente.

<sup>39</sup> Entrevista con Irma Adriana Gómez, jueves 16 de octubre de 2008, *op. cit.*

México comienza una labor con España, Alemania y Japón para convencer a los gobiernos y agencias de estos países de los beneficios mutuos que podrían alcanzar si trabajaban conjuntamente en temas estratégicos, es decir, en temas que fueran prioritarios para ambas partes y sobre todo a través de la cooperación técnica pues ello era lo que el país podía ofrecer. En este proceso comenzaron a instrumentarse programas piloto primero al interior del país, principalmente en los estados marginados, en los que se capacitaba técnicamente a mexicanos. Luego, una vez que los técnicos habían sido capacitados, se emulaban los proyectos a países en Centroamérica. El punto era utilizar el “elemento de venta” (la capacitación de expertos mexicanos que además de los conocimientos técnicos adquiridos en la primer fase del proyecto, contaban con el conocimiento del idioma, la cultura y la geología debido a la cercanía geográfica) para convencer a los países de mayor desarrollo de que asociarse con México ofrecía una oportunidad de beneficio mutuo. De esta forma, México se beneficiaba del entrenamiento a los técnicos mexicanos y los demás países podrían cumplir sus objetivos de implementar ayuda en la zona a menor costo. Especialmente con Japón este modelo ha mostrado ser muy exitoso.

Este tipo de mecanismo se conoce como *ayuda trilateral* (descrita en la primera parte de este capítulo) en el que participan tres o más países. Desde mediados de los 90, México ya utilizaba esta forma de cooperación, de hecho Pérez y Sierra la calificaban desde entonces como “una de las áreas con mayor potencial” en el sistema mexicano de cooperación. Estudiando los casos exitosos de cooperación en Tailandia, Taiwán y Turquía, estos autores concluyen que la práctica de México en materia de cooperación coincide con la de estos países en dos puntos: la modalidad de cooperación ofrecida, orientada primordialmente a la cooperación técnica; y las bases en que se fundamenta, como el máximo aprovechamiento de las capacidades nacionales y de las experiencias recientes del proceso de desarrollo (Pérez y Sierra, 1996, p. 194). En este esquema, los países que fungen como “administradores” de la ayuda y que por lo tanto también son considerados del lado de los oferentes, no pierden su condición de receptores.

La entrada a la OCDE no logró alterar esta dualidad puesto que el país no participa plenamente del CAD, su carácter es de país observador pues el postularse como país

donante hubiera representado renunciar a su condición de receptor de asistencia.<sup>40</sup> Esto parece una contradicción si tomamos en cuenta que el esquema del CAD es agrupar a los países donantes con el fin de coordinar sus acciones y políticas de cooperación al desarrollo en una lógica norte-sur. La cooperación triangular y la cooperación sur-sur ejercida por México no encuentra cabida en esta lógica.

Además, México se beneficia de otro modo al reforzar sus programas de ayuda en países de Centroamérica. No olvidemos la función que cumple la cooperación internacional en términos de ser un mecanismo para establecer puentes de entendimiento entre países que a su vez sirve de base para la coordinación en foros internacionales. Esto fue uno de los objetivos principales el sexenio pasado manifestado en el gran interés que la Cancillería demostró por la región de Centroamérica y el Caribe.<sup>41</sup>

## **2.7 Los retos de la política mexicana de cooperación**

En la década de los 80, México comenzó un arduo proceso de liberalización económica. Debido a la trascendencia de esta modernización económica y sus implicaciones en la posición internacional de México por la interconexión entre lo interno y lo externo, se esperaría que la política exterior mexicana fuera coherente con su proceso interno. No obstante, después de esta breve revisión del sistema actual de cooperación internacional mexicana es evidente que en el caso de México existe todavía la necesidad de crear una política de cooperación para el desarrollo más coherente.

Quizá la explicación se encuentra en el hecho de que si bien México inició un proceso de reformas internas, “estos cambios tardan en rearticular los mecanismos y formas de participación (...) en tanto que nuestra presencia en el exterior se activa con mayor rapidez debido, hasta este momento, más a la transformación de las potencias y las relaciones internacionales que a la constitución de nuevos instrumentos que permitan beneficiarnos, estratégicamente, de nuestra singular posición” (Lozoya, 1994, p. 138).

---

<sup>40</sup> El CAD o DAC, por sus siglas en inglés, lo conforman 23 de los 30 miembros actuales de la organización, los otros 7, entre los que se encuentra México, permanecen como observadores.

<sup>41</sup> Entrevista con Irma Adriana Gómez, jueves 16 de octubre de 2008, *op. cit.*

A primera vista parece que las repercusiones de la escena interna y externa, terminaron por modificar sustancialmente la política de cooperación internacional al desarrollo, sin embargo, una lectura más a fondo nos permite darnos cuenta de que no existió un cambio profundo pues se buscó la forma de continuar el papel de receptor de ayuda, al combinarlo con nuevas formas de ofrecimiento de ayuda dentro de las posibilidades mexicanas. Aunque estas formas innovadoras han resultado exitosas en tanto que han permitido conservar las fuentes de financiación y recursos de varios programas de ayuda, algunos apuntan que México podría beneficiarse aún más si participara con mayor solidez en el sistema internacional de cooperación. Ello parece implicar adecuarse a las actuales tendencias, mismas que:

“incitan a la decisión de asumir plenamente el papel de donante emergente, presionado en gran parte por otros países con economías similares o aún más débiles que la de México (como Turquía) que han asumido este desafío. Al ingresar a la OCDE, México adquirió el compromiso implícito, que no ha cumplido, de fortalecer su papel de donante; hoy día es el único de los ocho observadores del CAD que no contabiliza la asistencia que genera. En cualquier caso, si bien la presión internacional es clave, no debe ser en sí misma definitiva. México debe asumir su papel de donante por convicción y en su propio beneficio” (Cruz, 2008, p. 132).

Contrariamente, Máximo Romero comenta que México no necesita asumirse como donador neto ni renunciar a ser receptor. La condición dual es una posición muy favorecedora para México pues el país se está convirtiendo en líder de este tipo de cooperación y puede emplear este instrumento como una plataforma. Bajo este argumento se considera que México está en una situación privilegiada que le permite la posibilidad de actuar como oferente, oferente asociado o como beneficiario de la misma, y en el caso de la cooperación horizontal, como una de las dos partes mutuamente beneficiadas.

En este sentido, haciendo una comparación entre la cantidad de cooperación internacional de México como receptor, oferente y en el caso de cooperación horizontal, se nota que nuestro país todavía recibe más ayuda de aquella que proporciona o de aquella que administra bilateral o multilateralmente.<sup>42</sup> Pero siguiendo el argumento de la posición privilegiada, ello no representa algo negativo. Por el contrario, aunque la cooperación

---

<sup>42</sup> La DGCTC de la Cancillería mexicana realiza la contabilización de la cooperación mexicana en “número de actividades” y no en montos. La información más reciente a la que se tiene acceso es el Informe de Actividades del año 2005. Ver Anexo 3 que contiene las gráficas correspondientes a las actividades de México como oferente y como receptor de ayuda en 2005.

bilateral es el pilar de la cooperación en México, ésta ha resultado más fortalecida a través del mecanismo de cooperación triangular, el cual comienza a llegar también al ámbito multilateral. Además, en palabras de este funcionario de la Cancillería:

“No estamos interesados en entrar (al CAD) porque queremos seguir recibiendo ayuda pero sí queremos cumplir con otras obligaciones como la de proporcionar cifras (...) no nos interesa entrar al CAD porque México no está listo, primero es importante que México consolide su sistema de cooperación hacia dentro y hacia afuera”.<sup>43</sup>

Pero consolidar su sistema al interior representa precisamente asumir sus responsabilidades como oferente o al menos definir las de forma más precisa. La Ley de Cooperación Internacional parece apuntar hacia esta dirección aunque queda por ver si en la práctica se logra materializar esta iniciativa y si se concretizan la consolidación del sistema mexicano de cooperación a través de políticas externas e internas más coherentes que no se queden solamente en un intento como sucedió con el IMEXCI.

El debate continúa abierto en tanto que el sistema internacional de cooperación, como hemos descrito en el primer capítulo, se encuentra también en una etapa de transición en la que se están reformulando y renovando sus fundamentos. México como un participante más en el sistema, uno ahora completamente insertado en la lógica de integración comercial y económica, también sufre un período de transición en el que está tratando de definir su nueva estrategia de cooperación. El problema de fondo parece ser nuevamente el dilema Norte-Sur puesto que México, junto con los otros “donadores emergentes”, está tratando de jugar en una posición intermedia dentro de un esquema que nunca antes ha admitido tal posición. El sistema tradicional de cooperación admite solamente dos categorías, la de *donador-oferente* en el esquema clásico de cooperación Norte-Sur o la de *socios* en la cooperación Sur-Sur. México intenta ser un puente entre ambas en nuevo esquema que aporte beneficios y costos compartidos, pero ¿estamos en la capacidad de hacerlo?

Entre tanto, este proceso de aprendizaje, tanto externo como interno, presenta oportunidades que deberían ser aprovechadas y retos que debería igualmente ser asumidos. El siguiente capítulo analizará cuáles son esas oportunidades y retos específicamente en la relación México-Canadá en materia de cooperación para el desarrollo.

---

<sup>43</sup> Entrevista con Máximo Romero y Neydí Cruz, miércoles 5 de noviembre de 2008. *op. cit.*

### **Capítulo 3: La política de cooperación para el desarrollo en la lógica canadiense**

Para entender la relación de cooperación México-Canadá, se considera pertinente primero conocer los rasgos generales de la política de cooperación internacional de Canadá, es decir, sus intereses y motivaciones, así como estructura política canadiense involucrada en el tema de cooperación para el desarrollo como los organismos que la ejecutan y los tipos de ayuda que proporciona. Esto sirve como contexto para centrar el análisis en la cooperación intergubernamental con México: los tipos y montos de ayuda recibida y sus características. Finalmente se realiza un análisis comparativo de la relación bilateral antes y después de 1994, y se revisan las implicaciones positivas y negativas, tratando de identificar las áreas de oportunidad.

#### **3.1 Generalidades de la política exterior canadiense**

Canadá es considerado una potencia media en el escenario internacional dadas sus condiciones territoriales y demográficas, su nivel de desarrollo económico y su participación en foros multilaterales. Excede al ámbito de esta investigación hacer un análisis profundo de las características económicas, políticas y sociales de este país. No obstante, se harán algunas referencias a aquellos elementos que se consideran relevantes en la política exterior de aquel país y, sobre todo, relevantes en cuanto a la definición de su política de cooperación al desarrollo.

Tucker distingue tres rasgos de la cultura política canadiense que han repercutido en las relaciones exteriores de Canadá: la ausencia de una tradición revolucionaria, un frágil nacionalismo y la inclinación hacia la solución pacífica de controversias (Tucker citado en González, 2006, p. 7). Estas características han marcado enormemente la tendencia de dicho país hacia el multilateralismo y el compromiso con organismos internacionales. No obstante, tampoco debemos olvidar que los estrechos vínculos con organismos internacionales, y en general, el fomento del multilateralismo, también responden a la necesidad de tener acceso a los procesos internacionales de toma de decisiones, así como acceso a fuentes de información, y por supuesto, una forma de lograr un prestigio político.

Igualmente, no se debe perder de vista otro de los condicionantes en la política exterior canadiense, su posición geográfica, la cual también ha orillado al país a interesarse

en la estabilidad y orden internacional pues en la medida en la que el país participe de ese orden, encontrará su propio beneficio y permitirá mantener cierta autonomía con respecto a su vecino hegemónico. En este sentido podemos encontrar una similitud al caso de México, en donde la vecindad con los Estados Unidos ha sido una determinante en la política exterior y la manera en la que México se conduce al interior y al exterior.

### **3.2 Política canadiense de cooperación al desarrollo**

La marcada tendencia al multilateralismo en la política exterior canadiense lo ha llevado a ser país a la vanguardia de los temas de desarrollo y Canadá ha centrado gran parte de sus esfuerzos en este ámbito. Su política de cooperación o asistencia al exterior tiene un origen temprano, se remonta a principios de la década de los 60 con la creación de la Oficina de Ayuda Externa, en 1961, que más tarde se convertiría en su Agencia de Cooperación. Asimismo, como se mencionó anteriormente, Canadá fue miembro fundador del CAD de la OCDE en donde participa activamente.

Canadá se convertiría en uno de los países más comprometidos en materia de ayuda internacional sobre todo a partir de la década de los 70. No obstante, por diversas razones, Canadá fue perdiendo el liderazgo en esta materia. Hasta fechas recientes, el gobierno canadiense se ha propuesto retomar y reforzar el tema de la ayuda internacional como una de las estrategias principales de su política exterior.

A continuación se hace un repaso de la evolución en la definición de la política de cooperación canadiense con el fin de entender la trascendencia que este tema ha tenido en las relaciones de Canadá con el mundo.

#### *3.2.1 Evolución histórica del sistema de cooperación canadiense*

De acuerdo con Morrison, la política canadiense de ayuda fue producto de las alianzas políticas de la Guerra Fría: la ayuda canadiense comenzó tímida y como una obligación derivada de las principales alianzas internacionales de ese país (citado en Pratt, 2003, p. 88). Basta recordar que en el contexto de la bipolaridad los programas de ayuda parecían responder más a cuestiones de seguridad nacional que a las prioridades de desarrollo de los receptores. Sin embargo, Pratt plantea que de 1966 a 1975 parece que los valores morales tuvieron un fuerte impacto debido a una serie de circunstancias

particulares, fundamentalmente porque dicho período coincide con el fuerte apoyo público que recibían los programas de bienestar social. Estos valores crearon en Canadá “un ambiente intelectual e ideológico” propicio para que los valores sociales pesaran más que los militares (Pratt, 2003, pp. 88-89). Esta tendencia fue reforzada por otros factores como el cabildeo político de las ONG canadienses que permitió la descontextualización de la ayuda del esquema de “Guerra Fría” hacia una visión de tipo humanitaria. Además, se encontró en la aprobación de programas humanitarios una forma de demostrar que la política exterior canadiense no era dependiente de la estadounidense.

Bajo la administración de Pierre-Elliott Trudeau en 1970 se reconocía que el objetivo de los programas de ayuda era fomentar el desarrollo económico y social de los países menos favorecidos, así como el papel que ésta puede jugar en el fortalecimiento de instituciones internacionales para enfrentar los retos globales (González, 2006). No obstante, esta tendencia no duró y para finales de los 70 ya se vislumbraba que, dados los efectos de la crisis económica y los problemas estructurales en la economía canadiense, el tema de la ayuda externa perdería importancia y aquellos grupos que clamaban por la reafirmación de los valores humanitarios de repente fueron considerados como ingenuos.

Es en la década de los 80 cuando comienza a manifestarse más claramente el interés nacional de la política canadiense: la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) desarrolló programas de ayuda con el fin de ampliar mercados al establecer, por ejemplo, programas de ayuda alimentaria atada (Pratt, 2003, p. 90). Sin embargo, no fue sino hasta 1994 cuando el nuevo gobierno liberal cambió la retórica oficial que refleja la actual práctica en materia de cooperación internacional, a través del documento “*Canada in the World*” bajo la administración de Jean Chérien. Este documento es significativo en términos de las redefiniciones de política exterior canadiense pues se admite que: la prosperidad de Canadá está ligada a la prosperidad de los demás y que la estabilidad y la seguridad son prerequisites para el desarrollo y el crecimiento económico (Rosas citado en Ramírez, 2006, pp. 112-113).

Lo anterior marca el comienzo de una alineación de la política del CIDA con respecto a los intereses económicos y geopolíticos de Canadá aunque el proceso implicó la resistencia al interior del CIDA y en el Canadian Council for International Cooperation



(CCIC) donde se abogaba porque los objetivos de la ayuda canadiense atendieran la justicia y los derechos humanos (Pratt, 2003, p. 92).

Como vemos, en esta redefinición de objetivos de la política exterior canadiense en cuanto a la ayuda, comienza también a utilizarse el concepto de “seguridad humana” en sustitución al de “seguridad nacional” que imperaba en la época de la Guerra Fría. La seguridad humana se refiere a todos aquellos temas que atentan directa o indirectamente contra el ser humano, por ejemplo, las guerras, el hambre, la opresión, la falta de educación, los narcóticos, la falta de democracia, problemas de medio ambiente, entre otros (Ramírez, 2006). Todos estos temas se vinculan con los problemas de subdesarrollo, de ahí que fuera a partir de mediados de los 90 cuando la ACDI comenzó a referirse a la *reducción de la pobreza* como el objetivo integrador y eje principal de sus actividades en seis áreas prioritarias. Lo anterior correspondía a un factor de carácter internacional pues el combate a la pobreza comenzó a ser el eje rector de las políticas de organismos como el FMI, el BM y el CAD.

A finales de los 90, Hugette Labelle, entonces presidente de la ACDI, buscó articular una nueva estrategia para la agencia a fin de lograr apoyo público y, al mismo tiempo, aprobación por parte del gabinete. El fruto fue el documento denominado “Strategy for the Millenium” que proponía que la ayuda debería ser dirigida a las personas y países más pobres para aumentar su productividad económica y/o para incrementar su capacidad de defender y avanzar sus intereses como ellos los identifican. No obstante, debido a los cambios al interior del gobierno esta iniciativa fue abandonada y sustituida por un nuevo documento que buscaba proponer reformas, “Strenghtening Aid Effectiveness” (Pratt, 2003, p. 92-93).

Entre las propuestas planteadas previo a la aprobación de este documento se encuentran algunas concernientes a la gestión interna del organismo. Pero la mayor novedad es que se proponía como fundamental la necesidad de retomar el concepto de “bienes públicos globales”.<sup>44</sup> Este concepto, en boga sobre todo al interior de las agencias

---

<sup>44</sup> Del inglés *Global Public Goods* utilizado para denominar aquellos bienes cuyo uso va más allá de fronteras y regiones, grupos, poblacionales y generaciones, por ejemplo: libertad y seguridad internacional; legalidad internacional; protección a los derechos humanos; igualdad de oportunidades y equidad a nivel internacional;

de desarrollo internacional, era reconocido como indispensable en la consecución de los intereses nacionales de Canadá. Esta nueva estrategia hace hincapié en motivar a los países pobres a aceptar las obligaciones relacionadas con la realización de los bienes públicos globales como la integración de los países al sistema de comercio y a la apertura económica. Finalmente, también se manifiesta la necesidad de propiciar un acercamiento entre la ACDI y otras agencias de desarrollo nacionales e internacionales con el fin de sumar esfuerzos para convencer a los países pobres de aceptar un paquete de reformas comerciales, legales y de gobierno que son consideradas como importantes para lograr el desarrollo de los países. La versión final del documento fue influida por estas propuestas de reforma y además agregó la necesidad de fortalecer los vínculos con las ONG.

### 3.2.2 Motivaciones e intereses

La renovación de la política exterior canadiense a partir del documento "*Canada in the World*" deja ver claramente las motivaciones detrás de los programas de ayuda canadiense. En dicho documento por primera vez se admitía que la asistencia al desarrollo cumple una triple función:

"La asistencia internacional es un instrumento vital para alcanzar *tres objetivos claves* perseguidos por el gobierno. Es una *inversión para la prosperidad* y el empleo. Conecta la economía canadiense con los mercados de más rápido crecimiento - los mercados en vías de desarrollo. Y, en el a largo plazo, la cooperación al desarrollo puede ayudar a los países en desarrollo para salir de la pobreza. Esto significa que contribuye a una economía global más fuerte en la que los canadienses, y otros pueblos, pueden crecer y prosperar. La ayuda internacional también *contribuye a la seguridad global* al combatir muchas de las amenazas clave a la seguridad humana, como el abuso de derechos humanos, las enfermedades, la degradación ambiental, el crecimiento demográfico y la ampliación de la brecha entre ricos y pobres. Por último, es *una de las expresiones internacionales más claras de valores y cultura canadienses* - del deseo de los canadienses por ayudar al menos afortunado y de su fuerte sentido de justicia social - y un medio efectivo de compartir estos valores con el resto del mundo (Gobierno de Canadá, 1995).<sup>45</sup>

En esta declaración encontramos una mezcla entre los objetivos humanitarios y los intereses políticos nacionales de Canadá, una mezcla que, como se comentó en el primer

---

salud, especialmente protección del VIH/Sida y otras enfermedades contagiosas; conocimiento e información; protección de la atmósfera de la tierra /del clima; protección de la biodiversidad; protección de los bosques, entre otros. Aunque el término no es reciente, fue a partir de finales de los 90 cuando es retomado con mayor fuerza derivado del debate generado a partir de la publicación del documento "Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century" del Programa de las Naciones Unidas (Martensy Hain, 2002).

<sup>45</sup> La traducción y las cursivas son propias.

capítulo, constituye un reflejo mismo del proceso de transformación del sistema de cooperación internacional.

Entonces, en general se puede identificar tres tipos de motivaciones en la política de asistencia de Canadá: filantrópicos, políticos y económicos. Por un lado los motivos filantrópicos o éticos que se refieren a la solidaridad y empatía de los canadienses para con las personas de otras partes del mundo que no gozan de los mismos niveles de desarrollo. En este sentido, se consideran que el bienestar y prosperidad de Canadá deben ser compartidos. Ello se materializa en las aportaciones y contribuciones para los fondos gubernamentales de asistencia al exterior. Si bien estos fondos se generan de un porcentaje de los impuestos que pagan los ciudadanos canadienses, éste por lo general no es un tema de debate: “Definitivamente los canadienses sienten la responsabilidad de ayudar a los otros y entienden que es responsabilidad del gobierno canadiense cooperar para el desarrollo de los demás pueblos”.<sup>46</sup>

La población canadiense encuentra en la cooperación internacional al desarrollo una forma, quizá la más directa, de contribuir a ese desarrollo mundial y de permitir que otras poblaciones disfruten de los beneficios que gozan los canadienses y se convierte en un valor que se hereda a las siguientes generaciones.<sup>47</sup> Pero además, contribuyen de forma voluntaria a través de la sociedad civil. Baste recordar que Canadá históricamente se ha caracterizado por albergar una gran cantidad de ONG nacionales e internacionales dedicadas a cuestiones de desarrollo. Esta red de grupos recibe financiamiento por parte del gobierno para proyectos específicos pero no sería posible sin la existencia de una conciencia por parte de los canadienses por trabajo de que realizan y sus aportaciones en dinero y en especie.

Ciertamente detrás de estas motivaciones éticas se encuentran los valores democráticos de Canadá como la institucionalidad y el fundamento de la política canadiense con su triada de “paz, orden y buen gobierno”. No obstante, otro elemento que tiene un impacto directo en las motivaciones filantrópicas es el multiculturalismo de la

---

<sup>46</sup> Entrevista realizada al Emb. Guillermo E. Rishchynski, actual Embajador de Canadá en México, el viernes 7 de noviembre de 2008 en la Embajada de Canadá en México.

<sup>47</sup> Entrevista realizada al Sr. Leon Lajaunesse, Coordinador del Fondo Canadá en México, el jueves 30 de octubre de 2008 en la Embajada de Canadá en México.

población. En palabras del actual embajador de Canadá en México, el hecho de que Canadá sea una población de gran diversidad étnica también ha provocado que el gobierno mantenga sus programas de ayuda pues los diferentes grupos sienten empatía con sus grupos étnicos de origen y con otros y ejercen cierta presión al gobierno, a través del lobby político, para que mantenga programas de ayuda. Lo anterior también representa un reto para el gobierno canadiense pues debe buscar un equilibrio en la formulación de su política de cooperación al exterior.

Por otro lado, algunos autores plantean las limitaciones de la incidencia de los fines éticos en la política de cooperación y apuntan hacia prevalencia de otros como los fines político-estratégicos o los económicos. Como comentamos anteriormente, Pratt (2003) identifica períodos en la historia canadiense en los que han prevalecido las motivaciones éticas y también comenta las dificultades para que éstas sean tomadas en cuenta debido a factores internos pero también al contexto internacional.

En cuanto a los fines políticos se argumenta que la ayuda canadiense ha sido una forma de buscar influencia en otras partes del mundo y sobre todo prestigio. Por ejemplo, Richard (1988), parafraseando a Robert Carty, plantea que la asistencia al exterior de Canadá responde a la necesidad de mantener relaciones amistosas con otros donadores pues la AOD parece ser uno de los *requisitos mínimos* para jugar en el esquema Norte-Sur (p. 51). En este sentido, las motivaciones se centrarían no en la búsqueda del bienestar de los países del Sur, sino en el hecho de que la cooperación al desarrollo es un mecanismo que permite la permanencia de Canadá en el “Norte”, como una forma de *peer pressure*.

Otra interpretación es la que se plantea en el documento antes mencionado al ligar la asistencia al exterior con la *seguridad global*. En este sentido, se considera que política de cooperación es una estrategia de supervivencia pues en la medida en la que se logren combatir los problemas que atentan contra la humanidad, se logrará un mundo más seguro.

Por otro lado, la afirmación de que la asistencia al desarrollo es “una inversión para la prosperidad y el empleo” es de suma importancia puesto que manifiesta claramente los intereses económicos detrás de la ayuda. Durante mucho tiempo, la ayuda canadiense fue muy criticada debido a que era ayuda atada, es decir, estaba condicionada a ser utilizada en empresas canadienses con la intención de apoyar la expansión comercial del propio país, y

no necesariamente el desarrollo del país que la recibía. Actualmente se reconoce que ciertamente la asistencia canadiense cumple la función de “conectar” la economía canadiense con los mercados de más rápido crecimiento, los mercados en vías de desarrollo pero también se advierte que ello, en el largo plazo, puede ayudar a los países en desarrollo para salir de la pobreza.

No obstante que esta triada de motivaciones parece ser fundamental en la determinación de la política de cooperación exterior de Canadá, Richard (1988) advierte que este modelo no es suficiente. Ello es porque el supuesto de que Canadá obtiene tantos beneficios derivados de la cooperación no explica la tendencia a la disminución en la ayuda y lo limitado de los programas canadienses. En palabras de este autor, si se parte de esta premisa, al parecer no hay racionalidad por parte del gobierno canadiense pues lo natural sería que existiera un ímpetu por ampliar los programas canadienses de ayuda y expandir el compromiso para con el desarrollo de otros países (Richard, 1988, pp. 48-49). No obstante, existen razones que limitan la expansión como la existencia de otras motivaciones detrás de la ayuda, como los intereses burocráticos de las instituciones dedicadas a la cooperación canadiense y la necesidad de limitar los gastos al interior y al exterior.

### 3.2.3 *Áreas prioritarias actuales*

En términos generales, la actual filosofía de cooperación al desarrollo internacional dicta que la ayuda debe ser sustentable a largo plazo con un impacto positivo, y que la planeación y definición de la población que recibirá la ayuda, es un proceso a largo plazo. En este sentido, el sistema de cooperación, especialmente las Agencias de Cooperación internacionales, se encaminan cada vez más hacia una lógica menos asistencialista. Particularmente para Canadá es importante el concepto de *local ownership* como fundamento de los proyectos y programas de desarrollo sobre todo a partir de su experiencia con países africanos y los escasos resultados. Lo que se busca es la creación de instituciones que a largo plazo sean capaces de sustentar el crecimiento y desarrollo local.

En el documento titulado “*Canada’s International Policy Statement—A Role of Pride and Influence in the World: Development*”, publicado en 2005, se establece claramente la importancia de introducir una estrategia de desarrollo renovada y bien

definida, a la par de los programas de asistencia. No se trata nada más de proporcionar ayuda: “los países industrializados como Canadá tienen la responsabilidad no sólo de aumentar el flujo de ayuda para el desarrollo, sino también ayudar a expandir las oportunidades económicas para países en desarrollo (CIDA, 2005, p.1).

Esta renovación es parte de una estrategia a largo plazo en la que Canadá busca que recupere el liderazgo internacional en materia de cooperación para el desarrollo. En este sentido se reconoce que este rol no podrá ser definido exclusivamente por interés nacional. El punto de partida deben ser las necesidades de los socios pero sobre todo de los países más pobres (CIDA, 2005, p.1). Como parte de este nuevo plan de fortalecimiento al sistema de ayuda al desarrollo, se establecen como áreas prioritarias: la promoción del gobierno, el mejoramiento de los resultados del sector salud, el reforzamiento de la educación básica, el apoyo al desarrollo del sector privado, el avance en la sostenibilidad ambiental y el aseguramiento de la igualdad de género. Para lograr estos objetivos el Gobierno canadiense recurre a instrumentos que tradicionalmente no son considerados instrumentos de ayuda como la formulación de políticas que apoyen el desarrollo, con el fin de que la estrategia sea no solamente amplia en el sentido de que involucra a otros sectores, sino coherente.

En este sentido la política de Canadá en materia de cooperación internacional para el desarrollo sí puede ser considerada un instrumento de política exterior en tanto que se procura que el mandato de la ACIDI esté en concordancia con el resto de los objetivos de política exterior canadiense.<sup>48</sup> Esto se basa en el principio de marco gubernamental completo (*whole-of-government framework* en inglés) que es una especie de sistema de consultas entre las diversas instancias de gobierno con el fin de establecer un mapeo general de las prioridades, gastos y el comportamiento en general de los diferentes organismos gubernamentales y facilitar así los reportes al Parlamento.<sup>49</sup>

Una vez especificados los conceptos y directrices que enmarcan la política de Canadá, a continuación se comentarán algunos de los rasgos característicos del tema de cooperación canadiense. En primer lugar, existe un marcado compromiso por parte del

---

<sup>48</sup> Entrevista con el Emb. Guillermo E. Rishchynski el viernes 7 de noviembre de 2008, *op. cit.*

<sup>49</sup> El concepto fue introducido en el documento “*Canada's Performance 2002*”

Gobierno de Canadá para apoyar el desarrollo de África por medio de programas de ayuda, por ejemplo, se ha fijado la meta de duplicar para el 2010 la ayuda proporcionada a dicho y actualmente el gobierno trabaja con el G8 y otros socios africanos en la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria. Asimismo, Canadá busca construir la capacidad africana para lograr la paz y la seguridad en la región y apoyar reformas de desarrollo económico y de gobierno.

En segundo lugar, la política de ayuda canadiense tiene como prioridad la cooperación con estados y países frágiles o en conflicto. El gobierno canadiense mediante el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio internacional (DFAIT), el Departamento de Defensa Nacional y la ACIDI implementan acciones para lograr la paz y la seguridad en dichos países.

En tercer lugar, en la actual política exterior canadiense de cooperación existe un énfasis por mejorar la efectividad de la ayuda. Por ejemplo, la actual agenda de efectividad de la ACIDI atiende cuatro prioridades: concentración estratégica, fortalecimiento de la entrega del programa, uso efectivo de recursos y la clara responsabilidad de resultados (CIDA, 2007).

En cuarto lugar se encuentran las iniciativas por reforzar las políticas enfocadas a la igualdad de géneros y la protección al medio ambiente, temas en los que la ACIDI ha asumido un papel de liderazgo a nivel mundial en cuanto a la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres

Otros esfuerzos emprendidos por el gobierno canadiense y que de acuerdo con el CAD (OECD, 2007b) son de suma importancia:

- Los esfuerzos por condonar la mayoría de deuda relacionada con la AOD y sus esfuerzos por aumentar la proporción de ayuda bilateral desatada a los países menos desarrollados de 32% en 2001 a 66% en 2005.
- El cambio en la política de ayuda alimentaria a partir de 2005 para que hasta 50% de esta ayuda pueda ser comprada localmente en los países con más bajos ingresos (anteriormente era solamente 10%).
- La apertura del mercado canadiense para liberar de impuestos y de cuotas de importaciones a la mayoría de los bienes y servicios de países pobres.

- La propuesta de legislación para hacer que las drogas genéricas de VIH/SIDA y otras medicinas sean más accesibles a los países de menos desarrollo.
- El compromiso por parte de la ACDI para el fortalecimiento de las capacidades y eficacia de las instituciones multilaterales, particularmente para cumplir los Objetivos del Desarrollo del Milenio.
- La participación en la iniciativa *Good Humanitarian Donorship*.<sup>50</sup>

Todos estos esfuerzos emprendidos por el gobierno canadiense demuestran claramente un interés por romper con la forma asistencialista de cooperación, con miras a fortalecer un sistema en el cual se privilegien las capacidades de cada país para propiciar su propio desarrollo, ello a través de la instrumentación de políticas públicas que traten los temas antes mencionados, pero sobre todo a través del fortalecimiento del Estado.

#### 3.2.4 Estructura y organismos

La ACDI es el principal organismo del gobierno canadiense enfocado a la ayuda al desarrollo. Esta agencia tiene su origen en 1968 cuando la Oficina de Ayuda Externa (creada 8 años antes) se transforma en la nueva agencia de desarrollo canadiense. Su mandato es apoyar el desarrollo sostenible en países en desarrollo para reducir la pobreza y para contribuir a un mundo más seguro, equitativo y próspero (CIDA, 2008).

La Agencia maneja aproximadamente tres cuartas partes del total de la AOD canadiense y tiene la responsabilidad operativa de la ayuda bilateral, alimentaria, humanitaria y la que se canaliza a través de los sectores privados y voluntario. Asimismo, a partir de 1995 asumió la responsabilidad de proveer recursos no pertenecientes a la AOD destinados a Europa Central y del Este y a la ex Unión Soviética para apoyar su desarrollo democrático y liberalización económica. Adicionalmente, este organismo se encarga de las relaciones con las agencias de desarrollo de la ONU y los bancos regionales de desarrollo (González, 2006, pp. 24-25).

---

<sup>50</sup> En 2003 varios gobiernos donantes crearon dicha iniciativa que busca lograr una ayuda humanitaria más eficiente a través de establecimiento de un foro donde se discutan las mejores prácticas del financiamiento humanitario. Durante la reunión de Estocolmo en 2003, países donantes, agencias de la ONU, algunas ONG y otros organismos internacionales definieron una lista de 23 principios. Hasta la fecha 35 organismos donantes se han suscrito a esta iniciativa, entre los que se encuentra Canadá (GHD, 2008).



El trabajo de la ACIDI incluye programas dirigidos a las necesidades básicas, particularmente a la mejora de los servicios de salud, el combate al VIH/SIDA y el apoyo a la educación básica, áreas que en conjunto representan a aproximadamente la mitad del presupuesto anual de la agencia. El fortalecimiento del gobierno es la segunda área más importante que representa cerca del 18%. Geográficamente, África Subsahariana es la región que más ayuda recibe, en 2006 recibió aproximadamente 46.7% de los fondos de la ACIDI, le sigue Asia con 28% y el continente americano con 15.5%. Finalmente, África del Norte y Medio Oriente reciben conjuntamente 4.6%, mientras Europa del Este recibe 4.1% (CIDA, 2008). Recientemente otros países como Afganistán, Haití e Iraq han incrementado el monto de la ayuda recibida por parte de Canadá y también el renglón de ayuda humanitaria y de emergencia ha registrado un aumento en los últimos tres años (CIDA, 2005).<sup>51</sup>

Por otro lado, el Centro Internacional de Investigación del Desarrollo (IDRC) también juega un papel importante al apoyar las capacidades de investigación en países en desarrollo. El IDRC es una corporación descentralizada (*crown corporation*) guiada por un Consejo internacional de 21 miembros, que reporta al Parlamento canadiense a través del Ministro de Asuntos Exteriores. En 2006-2007, el IDRC recibió 135.3 millones de dólares canadienses por parte del Parlamento de Canadá.

La misión del IDRC es el empoderamiento a través del conocimiento. Para ello, el Centro financia investigación aplicada en países en desarrollo en aquellas áreas identificadas como cruciales para sus comunidades, proporciona asesoramiento de expertos y trabaja para desarrollar capacidades locales en países en desarrollo para emprender investigación e innovar. Este centro trabaja en cuatro temas prioritarios: ambiente y gestión de recursos naturales; tecnologías de la información y comunicación para el desarrollo; innovación y ciencia; y, políticas sociales y económicas (IDRC, 2008).

Pero la cooperación canadiense involucra también a otros actores pues existen renglones del gasto gubernamental en ayuda internacional que son manejados por directamente por los Ministerios de Finanzas y de Asuntos Exteriores. El Ministerio de

---

<sup>51</sup> Ver Anexo 4

Finanzas, por ejemplo, juega un papel trascendental en liderar los esfuerzos internacionales de Canadá para aliviar los pagos de la deuda de los países más pobres (CIDA, 2005). En este sentido, la ACDI comparte jurisdicción sobre la AOD multilateral con este ministerio, mismo que representa a Canadá organismos internacionales de cooperación como el FMI y el BM. Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Océanos también tiene participación en materia de ayuda alimentaria.

### 3.2.5 Tipos de cooperación

El *International Assistance Envelope* (IAE) contiene las asignaciones presupuestarias del gobierno federal a la ayuda internacional. El IAE incluye asignaciones a la ACDI, al DFAIT, y al Departamento de Finanzas. Una pequeña porción del IAE no está incluida en la AOD porque es asignada a países en Europa del Este y de la ex Unión Soviética que no son considerados elegibles bajo el esquema de la AOD. Este es considerado el instrumento financiero y de política de Canadá para vigilar el enfoque total de gobierno en cuanto a la cooperación para el desarrollo. Este instrumento permite a los ministros revisar las combinaciones de los diversos programas y gastos con el fin de dar respuesta a los desafíos globales. El IAE prevé los diversos tipos de ayuda canadiense, tanto la AOD como otros tipos de ayuda, por ejemplo: Programas Globales de Asociación del G8, iniciativas antiterroristas, el apoyo a programas de preservación de paz y misiones de pacificación y seguridad que no son parte de la ONU.

La principal forma en la que Canadá proporciona ayuda internacional es a través de la AOD. En este rubro Canadá ha llegado a alcanzar hasta 0.53% de su Ingreso Nacional Bruto en 1976, siendo éste el porcentaje más cercano a la meta del 0.7% que el país ha logrado. Desde entonces este porcentaje ha ido disminuyendo y para 2005 se ubicaba en 0.34%, lo que lo coloca en el lugar 14 de los miembros del CAD.<sup>52</sup> Las regiones a las que se dirige son: África que en 2005 recibió el 39% de total de AOD proporcionada por Canadá, Asia con el 28%, Medio Oriente con 16%, América con 14% y Europa con 2% (OCDE, 2007). Las principales áreas en las que se concentra esta ayuda son, en orden de importancia: infraestructura social y servicios (42%), acciones relacionadas con deuda

---

<sup>52</sup> Ver Anexo 5 y Anexo 6.

(11%), sectores de la producción (8%), refugiados en países donantes (7%), ayuda humanitaria (5%) y apoyos a ONG (5%).

### 3.3 Cooperación al desarrollo: México-Canadá

#### 3.3.1 Relación bilateral México-Canadá

Actualmente Canadá reconoce a México como un socio estratégico en la región de América del Norte. Por su parte, la importancia de Canadá para México radica en su cercanía geográfica y en la dinámica comercial a partir de la membresía del TLCAN. Pero las relaciones bilaterales no se limitan exclusivamente al ámbito comercial, sino que tienen una tradición de cooperación en otros ámbitos.

Formalmente, las relaciones bilaterales comienzan en 1944 con el establecimiento de la primera misión permanente de Canadá en la Ciudad de México y de México en Ottawa. Sin embargo no fue sino hasta la década de los 70 que ambos países, como resultado de reestructuraciones en materia de su política exterior, comienzan un acercamiento. Para los 80, Canadá y México encontraban ya intereses convergentes en la zona latinoamericana por ejemplo a partir de la creación del Grupo Contadora, la inclusión del México en el *Pacific Economic Cooperation Council* con el apoyo de Canadá, o más tarde la entrada de Canadá a la OEA con el apoyo de México (Ramírez, 2006, pp.109-112)

No obstante, el acercamiento más activo entre ambas partes ha sido partir del TLCAN. Parece que la nueva dinámica comercial en la región *obligó* a ambos países a descubrirse como aliados, y más tarde como “amigos, socios y vecinos”:

“La entrada en vigor del TLCAN resultó ser la catapulta de las relaciones bilaterales, ya que a pesar de las deficiencias estructurales que el tratado presentó para lograr consolidar la relación entre ambos actores, el mismo ha reflejado ser un buen instrumento para acercarlos en temas de interés común. Sin embargo, podría afirmarse que más que el tratado en sí, México y Canadá se encuentran ante un inminente cambio en el sistema internacional que los obliga a adoptar conductas muy similares en el escenario mundial, en el que, ante la imposibilidad de actuar como grandes potencias, deben unir esfuerzos para hacerse escuchar en los foros y organismos multilaterales” (Ramírez, 2006, p. 121).

A este respecto, Fuentes Berain argumenta que a principios de los 90, existían tres factores que permitieron el establecimiento de “un diálogo y una relación sin precedente” entre ambos países. Primeramente, la *convergencia* de las políticas exteriores de Canadá y México pues ambas privilegiaron el estrechamiento de relaciones con América del Norte.

En segundo lugar, la *coincidencia* en áreas de interés común, lo que permitió concebir a la cooperación entre ambos países como una forma de contrapeso al poderío estadounidense. Y en tercer lugar, que ambos países se perciben como socios *complementarios* en diversos temas como la estructura demográfica, el área científica y tecnológica y el tema agrícola (Fuentes-Berain, 1994).

Se ha planteado que debido a la gran importancia que representa Estados Unidos en las relaciones de ambos países y en sus agendas de política exterior, México y Canadá no habían tenido la oportunidad de encontrarse (De María y Fierro, 2002). No obstante, otros argumentan que fue precisamente gracias a Estados Unidos que la relación bilateral México-Canadá tomó fuerza: “el acercamiento entre México y Canadá se explica por la necesidad de encontrar nuevas alternativas de equilibrio en sus relación con Estados Unidos en un medio internacional que cambia rápidamente” (Fuentes-Berain, 1994, p.17).<sup>53</sup>

Durante 2004, y con motivo del 60 aniversario de las relaciones bilaterales, se estableció la Alianza México-Canadá (AMC) con el objetivo de fortalecer la relación existente entre ambos países. En este sentido, la Alianza en comento busca:

“fomentar nuestra cooperación, estableciendo prioridades en el comercio bilateral, inversión, asociaciones entre los sectores público y privado, vínculos empresariales, intercambio de experiencias en materia de Fronteras Inteligentes y mayor seguridad, prácticas de buen gobierno, educación, reformas institucionales y un gobierno al servicio de nuestros ciudadanos. La “Alianza” será un foro de alto nivel que promoverá el dialogo entre el sector público y privado y fortalecerá la cooperación económica bilateral y en materia de políticas públicas” (Gobierno de Canadá, 2004, p. 1).

Es decir, el objetivo final es fomentar la creación de redes y asociaciones estratégicas que permitan la identificación de áreas de acción en las que sea posible facilitar mayor cooperación y aumentar las oportunidades para el desarrollo económico y la inversión. La AMC continúa actualmente vigente y se ha convertido en el principal mecanismo para la cooperación bilateral México-Canadá.

---

<sup>53</sup> Como prueba, Fuentes-Berain comenta el aumento en los encuentros entre los mandatarios de ambos países, la ampliación de la extensión del personal en oficinas encargadas de la relación bilateral, el incremento de los contactos entre legisladores de ambos países, la ampliación de los vínculos entre el sector privado de ambos países, y el reforzamiento de los lazos entre instituciones educativas. Por ejemplo, la Embajada de México en Canadá ha expandido su personal y México creó dentro de la Cancillería una dirección de área dedicada exclusivamente a Canadá, y un sexenio más tarde, una Dirección General Adjunta.

### 3.3.2 *La cooperación de Canadá en México*

México constituye un caso particular en la cooperación que Canadá brinda al continente latinoamericano. Si bien nunca ha existido un programa a nivel federal de cooperación bilateral que sirva de marco de la cooperación entre ambos países, actualmente existen varias formas de cooperación al desarrollo que a continuación son planteadas: “desde 1961 Canadá ha destinado recursos a México de AOD, incrementándose sobre todo a mediados de la década de los ochenta; lo cual no quiere decir que haya existido un programa bilateral geográfico de cooperación internacional para el desarrollo, de ahí que no exista un representante oficial de ACDI en México” (González, 2006, p. 54).<sup>54</sup>

Los recursos se han transferido principalmente a través del Canadian Partnership Branch (CPB) de la ACDI, el IDRC y el Fondo Canadá para Iniciativas Locales (FCIL) y no han representado grandes montos. Otras instituciones por medio de las cuales el gobierno canadiense canaliza ayuda a México son el International Human Rights and Democratic Development (IHRDD) y algunos años se recibieron becas de la Francofonía y Commonwealth. Existieron también programas geográficos en algunas ocasiones en el pasado, pero actualmente ya no existen. En cuanto a ayuda humanitaria, el gobierno canadiense ha brindado ayuda en situaciones de emergencia.

La ACDI mantiene que un programa limitado de ayuda en México y no hay proyectos a largo plazo planeados en México, el presupuesto gastado en 2006-2007 de la Agencia para proyectos e iniciativas en México fue \$5 millones (CIDA, 2008a). Los recursos bilaterales que Canadá canaliza por vía bilateral son principalmente a través de la Agencia y van canalizados al sector voluntario, al privado y al FCIL. Existe un “Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación para el Desarrollo entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y ACDI” desde 1998 que ha sido el marco de referencia en la relación entre la Agencia y la Cancillería mexicana.

Por su parte, el IDRC ha tenido presencia en México desde 1973, es decir, desde hace 35 años. Los socios de investigación del Centro en este país han sido centros de investigación, oficinas de gobierno, empresas y ONG. El trabajo realizado entre el IDRC y

---

<sup>54</sup> Ver en el Anexo 9.3 la gráfica referente a las actividades mexicanas como receptor de ayuda para ver el lugar que ocupa Canadá como oferente de ayuda en México.

sus socios ha contribuido, por ejemplo, a la exitosa lucha contra la malaria sin utilizar DDT y a la profesionalización del servicio público mediante un programa de aprendizaje electrónico. Actualmente, las investigaciones están centradas en políticas de salud, protección social contra la pobreza, desarrollo rural y fomento de la innovación (IDRC, 2008b). El IDRC considera a México como un puente entre las naciones desarrolladas y en desarrollo, por tres razones: México es uno de los países más adelantados en América Latina y el único que pertenece a la OCDE, es sede de reconocidas instituciones de investigación y ha estado a la vanguardia en innovaciones para responder a los retos del mundo en desarrollo.<sup>55</sup> No obstante, el instituto reconoce que a pesar de la estabilidad económica de México, existen desigualdades en el acceso a la salud, la educación y el empleo, áreas en las que el IDRC participa con el fin de lograr mayor equidad.

Resalta en el sector de la salud, la colaboración del IDRC con el Instituto Nacional de Salud Pública durante los últimos 10 años en áreas como la *ecosalud*. Otras áreas de investigación del IDRC en nuestro país son los impactos de las tendencias demográficas, los impactos de la reestructuración económica en la igualdad de género, las causas de la migración femenina en Latinoamérica, la coordinación de políticas de desarrollo que expandan el conocimiento. Cabe destacar que estas iniciativas son parte de proyectos regionales que se realizan entre el IDRC en colaboración con otras instituciones nacionales y regionales (por ejemplo, la CEPAL) y gobiernos de otros países latinoamericanos.

En cuanto a la cooperación recibida por México por parte de la *Canadian Partnership Branch (CPB)* encontramos que de 1994 a 2004, ésta había contribuido en promedio con el 75% de los recursos bilaterales y con el 64% del total de la AOD hacia México (González, 2007, p. 59). Cabe señalar que esta tendencia contrasta con los 9 años anteriores al 94, en los que el promedio se ubicó en 53% y 34% respectivamente.

En 2005-2006, México recibió por concepto de esta ayuda un total de 5.54 MDD canadienses (poco más del 78% de la ayuda total que México recibió por parte de Canadá) distribuidos de la siguiente forma: 3.79 MDD canadienses para el sector voluntario y

---

<sup>55</sup> Como ejemplo podemos mencionar la investigación en cuanto a la democratización y desarrollo de Haití, un proyecto coordinado entre instituciones mexicanas, argentinas, brasileñas y chilenas con el apoyo de este instituto.

proyectos especiales; 1.74 MDD canadienses para el sector privado y 0.01MDD canadienses para becas (CIDA, 2008b, p. 46).

Por otra parte, el Fondo Canadá podría ser considerado la forma más directa en la que Canadá contribuye al desarrollo del país bajo una particularidad: no se trata de un programa a nivel federal sino de un programa que si bien recibe fondos directamente de la ACDI, éstos se canalizan a comunidades locales sin pasar por la estructura federal del Gobierno mexicano. El FCIL fue creado en México después del terremoto de 1985: el fondo “pudo haber empezado como una ayuda humanitaria, y con el tiempo, se enfocó en el desarrollo” (Leon Lajeunesse citado en González, 2006, p. 72).

Este fondo es administrado por la Embajada de Canadá en México y su objetivo es “financiar pequeños proyectos para el desarrollo que proporcionan apoyo técnico y económico a proyectos enfocados en la democracia, derechos humanos, gobernabilidad, desarrollo rural, salud y educación en México. El programa da a Canadá la oportunidad de trabajar directamente con comunidades locales (a través de ONG) para responder a las solicitudes y las necesidades de manera más correcta y rápida” (Gobierno de Canadá, 2008b). Para la ejecución de los programas se trabaja con ONG mexicanas quienes hacen una propuesta de proyecto para solicitar fondos y la Embajada, a través de un Comité de Selección, evalúa la viabilidad del proyecto con base a las ciertas prioridades como: comunidades indígenas, desarrollo de las mujeres, proyectos de protección/derechos de los niños/jóvenes, grupos Vulnerables (VIH/SIDA, inmigrantes, víctimas de la violencia). Una vez aprobado el proyecto se procura una continuidad mediante un proceso de seguimiento y evaluación de los impactos.

La justificación de la existencia del Fondo es la necesidad de contar con proyectos comunitarios de iniciativa local que difícilmente podrían recibir financiamiento por parte de organismos internacionales puesto que éstos se enfocan a *megaproyectos*.<sup>56</sup> En este sentido, a pesar de lo limitado de su presupuesto, el FCIL ha logrado ser un mecanismo muy activo de cooperación al desarrollo en México. En promedio, este programa ha financiado entre 30

---

<sup>56</sup> Entrevista con Leon Lajeunesse el jueves 30 de octubre de 2008, *op. cit.*

y 35 proyectos por año y de hecho México constituye, junto con Brasil, el país que más cantidad de recursos recibe para este fondo.

Adicionalmente, existe una cooperación muy activa entre el gobierno de la provincia de Quebec y el gobierno mexicano desde la apertura de la Delegación General de Quebec en México en 1980. Ello se realiza a través de un “*Programa de Cooperación Técnica y Científica entre México y la Provincia Canadiense de Quebec*” por medio del cual se establece la creación de un Grupo Mixto para tratar la cooperación bilateral en temas de cultura, educación y ciencia y tecnología. En este sentido se evalúan proyectos en conjunción con la Cancillería mexicana pero no se cubren los costos completos de los mismos sino que se buscan financiamientos de otras dependencias gubernamentales. Otro tipo de actividad de cooperación la constituyen la cooperación cultural y educativa por un lado, y la científica por otro, que tratan proyectos que no son parte del Grupo Mixto y que sin embargo, Quebec y México consideran que tienen potencial si trabajan de manera conjunta. Por ejemplo, manejo de aguas, energías alternas, seguridad. Finalmente, otro esquema de cooperación entre dicha provincia y México, es la cooperación entre la provincia y las entidades federativas mexicanas sobre todo con Nuevo León, el Estado de México y recientemente Jalisco. Estos esquemas de cooperación México-Quebec parecen responder a cuestiones históricas y culturales de esta provincia y una búsqueda por crear redes y dar a conocer la pericia de Quebec en México para proyectar su imagen internacionalmente.<sup>57</sup>

### *3.3.1 Implicaciones de la modernización económica en la relación bilateral de cooperación*

Como se comentó anteriormente, desde la celebración del TLCAN, la relación bilateral tomó un nuevo ímpetu al ampliarse los canales de comunicación entre Canadá y México. Como resultado, ha surgido una iniciativa por plantear una estrategia conjunta y una agenda de cooperación para el desarrollo sustentable, así como agendas de cooperación en materia de federalismo y buen gobierno.

---

<sup>57</sup> Entrevista con Helene Oecono, Agregada de Cooperación Educativa de la Delegación General de Quebec en México, el miércoles 19 de noviembre de 2008.



El proceso canadiense de renovación de su cooperación internacional y la nueva estrategia de desarrollo deja claro que como parte de las iniciativas para recuperar el liderazgo canadiense en la materia, está precisamente el redefinir sus relaciones con los países en desarrollo más avanzados. En el documento de 2005 "*Canada's International Policy Statement*", uno de los objetivos del gobierno canadiense es "construir esquemas de gobierno más fuertes con países de ingreso medio donde los programas de cooperación como tal ya no son convenientes" (CIDA, 2005, pp.8-9).

En este sentido, por un lado se reconoce la importancia de construir compromisos entre Canadá y las economías emergentes, pero al mismo tiempo se especifica que el gobierno canadiense buscará *transformar* sus relaciones con estos países cuya necesidad de ayuda es cada vez menor: Canadá apoyará a estos países mediante intervenciones dirigidas durante un período de transición que ayudará a que la relación bilateral con Canadá pase de ayuda al desarrollo a una relación que refleje intereses y compromiso canadienses más amplios, basados en el comercio, la inversión, la cultura, el turismo, una historia compartida u otros factores (CIDA, 2005, pp.24-25).

Entre estos países se mencionan Tailandia, Malasia, y los países de Europa Central y del Este integrados recientemente la Unión Europea, pero no se hace mención específica de México. No obstante, no debemos olvidar que la modernización económica de México, materializada en la entrada en vigor del TLCAN y su adhesión a la OCDE, propició el encuentro de los países en términos de *socios y aliados estratégicos*. Esta nueva visión en la relación tuvo repercusiones en términos de la cooperación bilateral para el desarrollo en tanto que se pierde la justificación de algunos programas de ayuda. Específicamente, el ingreso de México a la OCDE definitivamente disminuyó las posibilidades de México de continuar con iniciativas para establecer programas de ayuda con los ocho estados más pobres de México.

La cooperación entre ambos países buscó insertarse a través de estrategias que respetaran los términos horizontales de la relación. Una de estas inactivas ha sido precisamente la Alianza México-Canadá comentada anteriormente. En esta alianza se establece que dada la importancia del aspecto comercial entre ambos países, así como los vínculos de amistad, confianza y valores compartidos por los gobiernos y ciudadanos

“existe un terreno fértil para el diálogo y cooperación”. La AMC se ha convertido en el principal mecanismo para la cooperación bilateral y está basada en una *asociación equitativa* entre Canadá y México, encabezada por altos coordinadores de ambos países (Gobierno de Canadá, 2008a).

Si bien esta Alianza no es específicamente en materia de cooperación al desarrollo, sí reconoce entre sus objetivos: “contribuir a un mayor desarrollo de México y Canadá a través de asociaciones entre los sectores público y privado” (Gobierno de Canadá, 2004). La AMC abarca actualmente grupos de trabajo en las siguientes áreas: comercio, inversiones, ciencia y tecnología; vivienda, capital humano (colaboración para la investigación, movilidad estudiantil y alianzas académicas), agronegocios, energía, movilidad laboral, medio ambiente e industria forestal. Un grupo de trabajo sobre urbanismo sustentable concluyó sus operaciones en 2007.

Otra forma en la que se pretendió dar seguimiento a la cooperación al desarrollo fue a través del Fondo Canadá donde si bien si existió una disminución en la cantidad de dinero recibida, no se puede atribuir esto a la mejora de la situación económica de México puesto que el Coordinador del Programa, y la Embajada en su conjunto, han realizado labores ante el Gobierno canadiense para que el Fondo se mantenga.<sup>58</sup>

La cantidad original que recibe dicho Fondo en México era de 500 mil dólares canadienses y actualmente es de 400 mil. No obstante, Leon Lajeunesse atribuye esta disminución a una situación de tipo regional, sobre todo a partir de los conflictos en Haití pues la ACIDI redujo los presupuestos de varias ramas de ayuda internacional para focalizarlos en dicho país. De hecho, en comparación con otros países la reducción en México, fue mucho menor, lo cual podría ser considerado una contradicción dado los niveles de desarrollo de México. En este sentido buscan transmitir el mensaje de que la “sana” situación económica de México no se ve reflejada en todos los sectores de la población y por ello se justifica la permanencia del FCIL. De hecho se considera que gracias a la buena relación entre ambos países, derivada de la importancia que México tienen para Canadá sobre todo a partir del TLCAN, el fondo se mantiene.

---

<sup>58</sup> Entrevista con Leon Lajeunesse el jueves 30 de octubre de 2008, *op. cit.*

No obstante, en los demás rubros de asistencia al desarrollo, dado que México no ha sido un importante receptor de ayuda canadiense, ni antes ni después de 1994, en realidad no se manifiesta un cambio concreto. Los programas con el IDCR continúan y la disminución de ayuda recibida por parte de la ACDI, como se ha comentado en el apartado anterior, no representa un cambio significativo en tanto que responde a una tendencia internacional de disminución de ayuda y un enfoque a concentrar los recursos en países clave para el interés canadiense, por ejemplo, el continente africano.

Además, esta tendencia podría vincularse con el cambio de énfasis del Gobierno canadiense que mencionamos anteriormente, aquél relativo a instrumentar políticas públicas que fortalezcan la capacidad de desarrollo de los países. También en este sentido se vincula la agenda de cooperación bilateral con cinco áreas fundamentales:

- *Derechos humanos.* A pesar de ser un tema de cooperación multilateral, también se realizan acciones bilaterales anuales y en 2001 se firmó un memorándum de entendimiento para mejorar la cooperación y los intercambios técnicos.
- *Asuntos electorales.* Se han realizados consultas e intercambios sobre administración de las elecciones entre el IFE y su contraparte canadiense, el Ministerio de Elecciones Canadiense. También se realizan actividades conjuntas de cooperación con terceros países.
- *Cooperación parlamentaria.* Este es un tipo de cooperación dinámica que trata temas como la justicia internacional, el desarrollo económico y democrático, la difusión cultural, subsidios agrícolas, entre otros.
- *Buen gobierno.* El gobierno canadiense se ha preocupado por transmitir experiencias a la administración pública mexicana para mejorar su funcionamiento, por ejemplo, la creación del programa @Campus México cuyo objetivo es la profesionalización de los servidores públicos de carrera en México.
- *Asuntos culturales y relaciones académicas.* En este rubro se fomentan los intercambios culturales y académicos. Se han suscrito más de 400 acuerdos entre universidades y el gobierno de Canadá apoya programas de estudios canadienses en universidades mexicanas.

### 3.4 Oportunidades y retos

En términos de cooperación al desarrollo, el TLCAN no significó cambio alguno puesto que hasta la fecha no se han manifestado intenciones por parte de los tres países para actuar conjuntamente en acciones concretas de cooperación para el desarrollo. Es decir, en un nivel regional, el esquema comercial no tiene implicaciones en sus políticas de cooperación al desarrollo de los países miembros.

No obstante, en lo que respecta a la relación bilateral, a pesar de no involucrar específicamente la cooperación al desarrollo, el TLCAN sí permitió abrir otros canales de acercamiento entre los gobiernos de Canadá y México que terminarían por definir una nueva agenda de cooperación y de trabajo conjunto, que si bien oficialmente no se ubica en la rúbrica de asistencia al desarrollo, sí trata temas que definitivamente tienen trascendencia en el desarrollo de México.

La cuestión de fondo es qué tanto ambos países han logrado aprovechar estos nuevos canales de comunicación específicamente en materia de cooperación al desarrollo. El análisis aquí presentado muestra que no hay evidencia que demuestre un cambio sustancial en la relación de cooperación. A pesar de que México y Canadá se reconocen como socios estratégicos, esta asociación no se manifiesta presente en la cuestión de cooperación al desarrollo.

A pesar de las disparidades en su desarrollo económico, o incluso *gracias a ellas*, se es posible profundizar en aquellos temas comunes que están en el interés de ambos países, lo cual permitiría enriquecer aún más la relación bilateral. La redefinición de prioridades y mecanismos por parte del Gobierno canadiense, sobre todo la estrategia de fortalecimiento de las capacidades de desarrollo de los países, representa una oportunidad que coincide con los intereses de política exterior de México. En este sentido, un esquema de ayuda triangular como el que mantiene México con países como Japón, Alemania y España podría ser un modelo para potenciar la relación de cooperación y explotar esa perspectiva *horizontal* de cooperación de forma que ambas partes obtengan beneficios.

No obstante, las iniciativas en este sentido han sido bastante limitadas. Una propuesta que empieza a cobrar relevancia, sobre todo en términos de la cooperación de México y Canadá, es la de la cooperación conjunta en países de Centro América y el

Caribe, como con Haití. Por ejemplo, el año pasado bajo el auspicio de la AMC se concertó un Plan de Acción Conjunto 2007-2008, donde uno de los temas incluye la Cooperación en las Américas dentro de la cual se contempla buscar oportunidades de acción común en Haití. Dicho país es de particular interés para el Gobierno canadiense debido a los lazos con la comunidad francófona y para México también es un país atractivo para mejorar imagen en la región.

Por la parte canadiense, quizá la razón por la que Canadá no ha llevado “más allá” la cooperación con México, por ejemplo bajo un sistema de cooperación triangular, es la ausencia de una contraparte de ACIDI.<sup>59</sup> En este sentido, la creación de una agencia mexicana de cooperación podría propiciar que el gobierno canadiense y el mexicano participen de manera conjunta sobre todo dado el potencial que el esquema de cooperación trilateral ofrece. Por la parte mexicana, esa ausencia de una relación de cooperación más estrecha con Canadá se debe a que México no es una prioridad en la política exterior canadiense, al menos no en cuanto al desarrollo, pues sus áreas de enfoques son otras regiones.<sup>60</sup> Recordemos que no fue sino hasta los 90 cuando Canadá busca su incorporación a la OEA, hecho que marca un giro en la política exterior canadiense como una forma de buscar una presencia en la región latinoamericana.

Por otra parte, parece haber una contradicción, la lógica dicta que en la medida en que México se aleja de la categoría de país subdesarrollado, se aleja también de la necesidad de cooperación al desarrollo. Canadá parece encajar en la lógica Norte-Sur todavía vigente en el sistema de cooperación al desarrollo. No obstante México, como se argumentó en el capítulo anterior, sigue requiriendo la cooperación internacional puesto que ésta apoya su desarrollo interno pero también porque constituye una importante herramienta de política exterior que México debe aprovechar. La relación con Canadá constituye ya una asociación estratégica en términos comerciales pero podría extenderse al ámbito de cooperación al desarrollo. El reto está en consolidar mecanismos que lo permitan.

---

<sup>59</sup> Entrevista realizada al Emb. Guillermo E. Rishchynski, viernes 7 de noviembre de 2008, *op. cit.*

<sup>60</sup> Entrevista con el Mtro. Máximo Romero y la Mtra. Neydi Cruz, miércoles 5 de noviembre de 2008, *op. cit.*

## Conclusiones

En esta investigación se ha hecho una revisión del tema de cooperación internacional para el desarrollo a nivel internacional haciendo hincapié en la función que ésta cumple como parte de la política exterior. En este sentido, se ha descrito la complejidad del sistema internacional de cooperación al desarrollo así como las transformaciones derivadas a partir del fin de la Guerra Fría y como consecuencia del creciente proceso de integración mundial. Por otro lado, se estudió el caso particular de México y la evolución que la política de cooperación ha tenido en la política exterior mexicana, planteándose los impactos que tuvo el proceso de modernización económica y comercial en la materia. Y finalmente se hizo una descripción de la cooperación internacional de Canadá como contexto para analizar la relación de cooperación con México.

Después de estas revisiones históricas y actuales, se concluye que la cooperación para el desarrollo ha sido y continúa siendo una herramienta de política exterior para México, pero no sólo eso, también se asume como un instrumento de política interna. No obstante, la evidencia revisada en la presente investigación muestra que en ambos planos los procesos no han sido completados. Al interior, la falta de una definición puntual de la política de cooperación mexicana no ha permitido que ésta cumpla cabalmente su función de complemento a los esfuerzos internos de desarrollo. Por otro lado, en el plano de la política exterior, se evidencian dos situaciones. La primera, que México recurre a usar a la cooperación internacional como un instrumento de política exterior que complemente su proceso interno de transformación interna. La segunda situación es resultado de la primera puesto que la inserción económica de México a nivel internacional trajo consigo la necesidad de redefinir la política de cooperación mexicana para dar respuesta tanto a los cambios externos como a los internos, y enfrentar los retos que ello conlleva.

Los puntos analizados en el presente trabajo muestran que México está en el camino hacia dicha renovación, no obstante, el proceso ha sido lento y ello ha representado costos

importantes para el país en términos de su capacidad negociadora y de liderazgo. La lentitud en la reacción se debe a que los efectos de la modernización económica en la política y estructura política nacional no son inmediatos. Como se discutió a lo largo de la investigación, es mucho más sencillo medir los impactos económicos y beneficios cuantitativos de la apertura comercial que sus impactos en términos del nuevo papel que juega México en el escenario mundial.

El crecimiento de México y su inserción al mundo representa también la adquisición de nuevos roles y responsabilidades. Si bien México no está listo para convertirse en un donador neto dado que todavía existen sectores de la población que no se han beneficiado del crecimiento económico, el país puede encontrar en la cooperación un instrumento poderoso. No obstante, México necesita primero definir claramente qué espera de la cooperación, delimitar sus áreas de prioridad y alinearlas tanto con su política interna como con la externa de forma que se establezca una política de cooperación al desarrollo coherente y de largo plazo, buscando con ello nuevos mecanismos que le permitan asumir su nuevo rol y beneficiarse de las posibilidades que ofrece la cooperación al desarrollo.

Sin duda, ya existen esfuerzos mexicanos encaminados a responder a las necesidades de un sistema de cooperación cada vez más complejo y a los cambios que conlleva la nueva realidad económica de México. Sin embargo, la ausencia de una definición sustancial de los lineamientos generales de la política exterior y de la centralización de todos los intercambios de cooperación internacional encaminados al desarrollo nacional, ha repercutido en la formulación de su política de cooperación para el desarrollo.

En este proceso de redefinición México puede apoyarse del modelo de cooperación de otros países y buscar aliados que le permitan ejercer su rol como cooperante emergente en la región y a la vez se beneficien del proceso. Canadá parece ser un candidato idóneo por varias razones. Por ejemplo, el marco del TLCAN contribuyó a darle un impulso a la relación bilateral y a la apertura de nuevos canales de comunicación que podrían traducirse

en oportunidades de colaboración conjunta en el tema de la cooperación al desarrollo. Además, Canadá es un país con la capacidad económica para brindar cooperación y con una larga tradición en la materia, pero sobre todo con una estructura y organismos institucionalizados. Esta institucionalización ha permitido que el Gobierno canadiense construya una política de cooperación capaz de evolucionar conforme el sistema de cooperación internacional se transforma, lo que le permite mantenerse a la vanguardia de la nueva agenda de desarrollo internacional. Y finalmente también cabe destacar que existe un gran interés por parte del Gobierno canadiense por jugar un papel de liderazgo en cooperación al desarrollo y por mirar de nueva cuenta hacia la región latinoamericana.

Todos estos factores son positivos para la construcción de una política de cooperación al desarrollo bilateral México-Canadá. Sin embargo, como se discutió en la primera parte de la investigación, la cooperación no es automática, es un mecanismo que se construye mediante un proceso de negociación y de coordinación política. La cooperación al desarrollo constituye un instrumento de política exterior que podría beneficiar ampliamente a México y Canadá si trabajaran de manera más conjunta. Está en el interés de ambos hacer uso de este instrumento para conseguir sus metas, el reto está en buscar convergencias. Al parecer ambos países están consientes de los beneficios y han comenzado a renovar sus visiones para lograr cada vez una mayor compenetración.

Finalmente parece pertinente reflexionar sobre la función que la cooperación al desarrollo podría desempeñar como una forma de reconciliación entre la acelerada integración económica y la brecha entre pobres y ricos, un instrumento que permita la reducción de las desigualdades tanto al interior de México, como en relación con Canadá, situación que favorece a ambas partes sobre todo al ser partícipe de un esquema comercial de integración.



## Bibliografía

- Andrés, G. e I. Molina de la Torre (2000), *Introducción a la Solidaridad Internacional de la Cooperación para el Desarrollo*, España, Universidad de Valladolid.
- Arellano, L. (1994), "El ingreso a la OCDE", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, otoño, México, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- Berruga, E. (2000), "La política mexicana de cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 61, octubre, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Borja, A. comp. (2005): *Interdependencia, Cooperación y Globalismo. Ensayos escogidos de Robert. O. Keohane*", Colección Estudios Internacionales, México, CIDE.
- Burchill, S. (2001), "Chapter 3: Realism and Neo-realism" en *Theories of International Relations*, A. Linklater y S. Burchill (editores), Inglaterra, Pelgrave.
- Cruz, N. (2008): *Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo: los retos para México y un análisis de su papel como receptor de 1960 a 2005*. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- De María y Campos, A. y Fierro, A. (2002), "Hacia una comunidad norteamericana: una relación estratégica de México con Canadá". *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 66, marzo-junio, México, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- Fuentes-Berain, S. (1994), "México y Canadá: la nueva frontera del norte", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, otoño, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Gómez Galán, M. et al. (2001), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL.
- Gómez Galán, M. y J. A. Sanahuja (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL.
- González Aguirre, E. (2006), "Análisis de la política de cooperación al desarrollo de Canadá: el caso del Fondo Canadá para Iniciativas Locales en México en el período 2002/03-2005/06", México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- González, G. (1989), "The Foundations of Mexico's Foreign Policy: Old Attitudes and New Realities" en R. Green y P. H. Smith (ed) *Foreign Policy in US-Mexican Relations*, Estados Unidos, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Gourevitch, P. (1999), "Robert O. Keohane: The Study of Intl Relations". *Political Science & Politics*. Septiembre. Washington.
- Halvorson-Quevedo, R. y H. Schneider (2000), *Waging the global war on poverty*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Heller, Claude (2002), "Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional" en Fernández de Castro (coord.) *Cambio y continuidad en la Política Exterior de México*", México, Ariel, ITAM.

- Hobden, S. (1998), "History, sociology and Historical Sociology" en *International Relations and Historical Sociology*, Inglaterra, Routledge.
- Hook, S. W. (1995), *National Interest and Foreign Aid*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.
- IMEXCI (2000): *Instituto Mexicano de Cooperación Internacional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Lozoya, J.A. (1994), "México y la cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, otoño, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Lozoya, J.A. et al. (1999), *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, México, IMEXCI, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Macouzet, R. (1994), "La política económica externa y diplomacia multilateral en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari" en *Foro Internacional*, XXXIV-4, octubre-diciembre, México, El Colegio de México.
- Martens, J. y Hain. R. (2002), "Introducción: Bienes Públicos Globales" en Working Paper, *World Ecology, Economy and Development (WEED)*.
- Mittelman, J. (2000), *Globalization Syndrome: Transformation & Resistance*, Ewing, Estados Unidos, Princeton University Press.
- Morgenthau H. J. (1985): *Politics Among Nation*, Nueva York, McGraw-Hill. Papp, D. (1992), *Contemporary International Relations. Frameworks for understanding*, Canada, Maxwell Macmillan International Editions.
- Pérez Bravo A. e I. Sierra (1996), "La cooperación internacional para el desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 51, otoño-invierno, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Pérez Bravo A. e I. Sierra (1998), *Cooperación técnica internacional: La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. México, IMEXCI, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Perkins, D., S. Radelet y D. Lindauer (2006), "Foreign Aid" en *Economics of Development*. Estados Unidos, Sexta Edición. Norton & Company Ltd.
- Rourke, J. T. (2000), "Chapter 1: The Study of World Politics" en *International Politics on the World Stage*. Rourke, J, 6ta. Ed., Estados Unidos, Dushkin and McGraw Hill.
- Stiglitz, J. (2003), *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*, Nueva York, Norton.
- Velázquez, R. (1995), *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México*, México: Editorial Nuestro Tiempo.
- Wood, R. E. (1996), "Rethinking Economic Aid" en *Foreign Aid Toward the Millennium*. S. Hook Ed. Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.
- Zomosa, A. (2005), *La participación de México en la OCDE, 1994-2002*, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

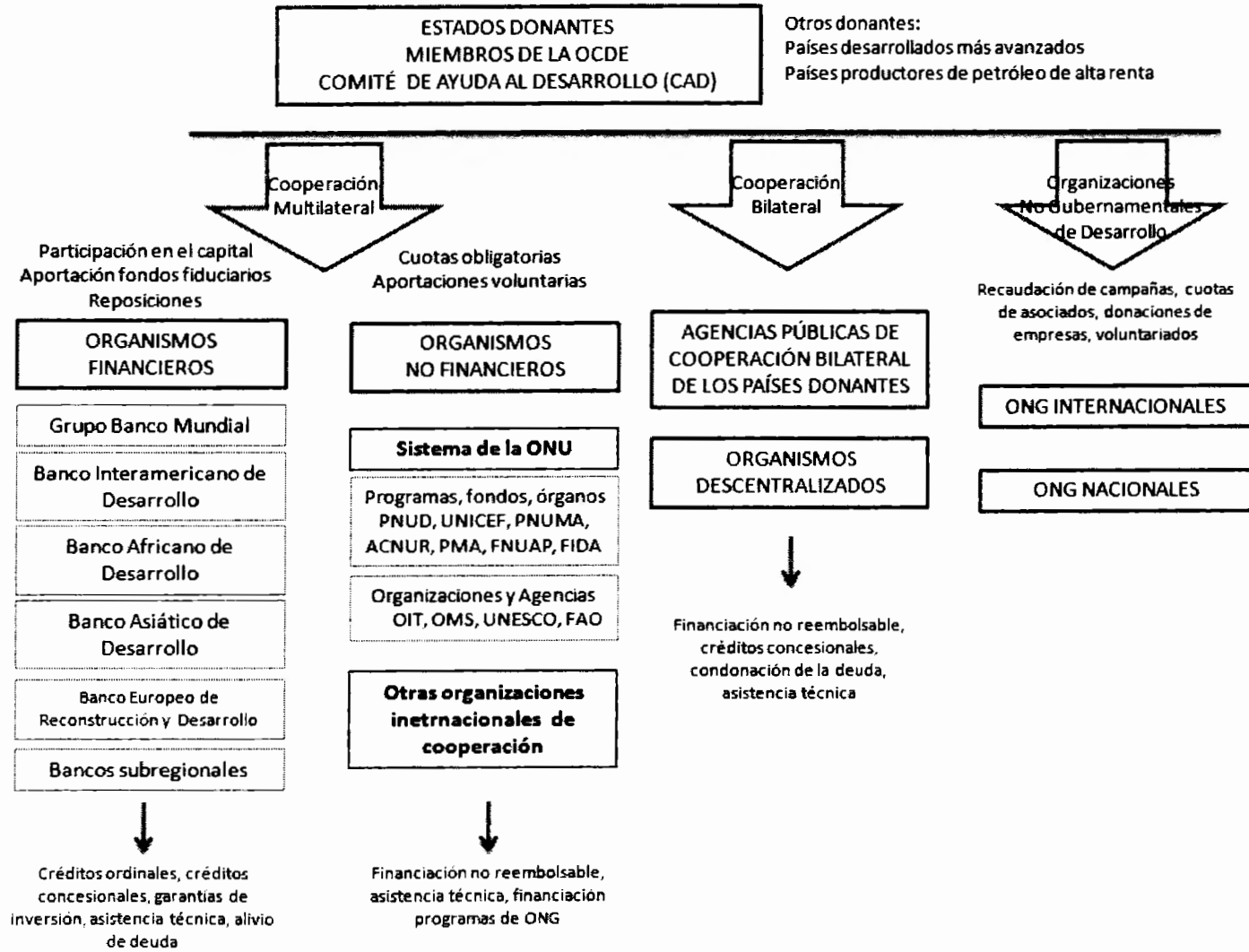
### Fuentes electrónicas

- CIDA (2005), "Canada's International Policy Statement—A Role of Pride and Influence in the World: Development", Canadá, Canadian International Development Agency (CIDA). Consultado el 10/11/2008. Disponible en: <http://www.acdi-cida.gc.ca/ips-development>
- CIDA (2007), "RPP 2007-2008 Canadian International Development Agency" en el sitio oficial de la The Treasury Board of Canada Secretariat. Consultado 15/11/2008. Disponible en: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/cida-acdi/cida-acdi-eng.asp>.
- CIDA (2008a), "CIDA in brief" en el sitio oficial de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Consultado 15/11/2008. Disponible en: <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-829101441-JQC>.
- CIDA (2008b), "Statistical Report on Official Development Assistance. Fiscal Year 2005-2006", mayo, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Consultado 15/11/2008. Disponible en: [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Publications/\\$file/StatisticalReport-ENG-2008-04-29\\_SM.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Publications/$file/StatisticalReport-ENG-2008-04-29_SM.pdf)
- Gobierno de Canadá (1995), "Chapter VI: International Assistance" en *Canada in the World, Canadian Foreign Policy Review*, Canadá, Foreign Affairs and International Trade. Consultado el 10/11/2008. Disponible en: [http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign\\_policy/cnd-world/menu-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-en.asp).
- Gobierno de Canadá (2004), "Alianza México-Canadá (AMC)" en el sitio oficial de la Embajada de Canadá en México. Consultado el 07/11/2008. Disponible en: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/assets/pdfs/CMP-PCM2004-es.pdf>
- Gobierno de Canadá (2008a), "La Alianza México-Canadá: Flexible, Innovadora, Única" en el sitio oficial de la Embajada de Canadá en México. Consultado el 07/11/2008. Disponible en: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/cmp-pcm.aspx?lang=es>
- Gobierno de Canadá (2008b), Fondo Canadá para iniciativas locales: Cooperación en Desarrollo Internacional" en el sitio oficial de la Embajada de Canadá en México. Consultado el 07/11/2008. Disponible en: [http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/dev/c\\_fund-fonds.aspx?lang=es](http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/dev/c_fund-fonds.aspx?lang=es).
- González, G. (2001), "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, XLI-4, pp. 619-671, octubre-diciembre. Consultado el 20/06/2008. Disponible en: [http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art\\_7\\_909\\_6221.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_909_6221.pdf)
- Green, R. (2007): "Proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo", en Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la

- República, México. Consultado el 04/10/2008. Disponible en:  
[http://pri.senado.gob.mx/funciones/print\\_doc.php?ido=4&opc=2&id\\_doc=1009&idi=2&tema1=Documento%20Acrobat](http://pri.senado.gob.mx/funciones/print_doc.php?ido=4&opc=2&id_doc=1009&idi=2&tema1=Documento%20Acrobat).
- GHD (2008), Sitio oficial de Good Humanitarian Donorship (GHD) Initiative. Consultado el 07/10/2008. Disponible en: <http://www.goodhumanitariandonorship.org/>
- IDRC (2008a), "IDRC at a glance" en el sitio oficial del Centro Internacional de Investigación del Desarrollo Canadiense. Consultado el 15/11/2008. Disponible en: [http://www.idrc.ca/en/ev-114723-201-1-DO\\_TOPIC.html#](http://www.idrc.ca/en/ev-114723-201-1-DO_TOPIC.html#).
- IDRC (2008b), "IDRC in Mexico". Consultado el 07/10/2008. Disponible en: [http://www.idrc.ca/uploads/user-S/12271033341Mexico\\_eng\\_web.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/12271033341Mexico_eng_web.pdf).
- Jiménez, C. (2003), "Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales". Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial. No. 2., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Consultado 19/10/2008. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20032/art/art5.pdf>
- Miguel de Bustos, J.C. (2007), "Comunicación sostenible y desarrollo humano en la sociedad de la información. Consideraciones y propuestas", España, Agencia Española de Cooperación Internacional. Consultado 26/09/2008. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/00360627533572695532268/029080.pdf>
- Noel A. y J.P. Thérien (1995), "From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid". *International Organization*, Vol. 49, No. 3, Verano. The MIT Press. Consultado 26/09/2008. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2706908>.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (2008), sitio web oficial.  
<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>
- OECD (2005), "DAC List of ODA Recipients as at 1 January 2006" en la página oficial del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. Consultado el 26/06/2008. Disponible en [www.oecd.org/dac/stats/daclist](http://www.oecd.org/dac/stats/daclist).
- OECD (2007a), "OECD Development Assistance Committee...where governments come together to make aid work" en la página oficial del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. Consultado el/12/2008. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/39/58/39218438.pdf>.
- OECD (2007b), "Peer Review: Canada", Development Assistance Committee (DAC), Consultado el 07/11/2008. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/61/39515510.pdf>
- OECD (2008), "Official Development Assistance (ODA)" en el Glosario de la página oficial del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. Consultado el/12/2008. Disponible en: [http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en\\_2649\\_33721\\_1965693\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#1965586](http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586).

- Palmer G., S. B. Wohlander y T. C. Morgan (2002): "Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability". *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 1, Enero. Sage Publications, Ltd. Consultado 26/09/2008. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/425255>.
- PNUD México (2008), sitio web oficial. [www.undp.org.mx/](http://www.undp.org.mx/)
- Pratt, C. (2003), "Ethical Values and Canadian Foreign Aid Policies" en *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 37, No. 1, Canadian Association of African Studies. Consultado el 26/10/2008. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4107365>.
- Ramírez, K. (2006), "Los retos de México en sus relaciones políticas con Canadá", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses* (nueva época), No. 12, otoño-invierno. México, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá. Consultado el 28/10/2008. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=73901207&iCveNum=5610>.
- Richard, K. (1988), "Mixed Motives Revisited: Canada's Interest in Development Assistance", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 1, Marzo. Canadian Political Association and the Société québécoise de science politique. Consultado el 27/10/2008. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3228152>.
- SRE (2005), "Informe Anual de la Cooperación Técnica y Científica de México", Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. Consultado el 28/10/2008. Disponible en: <http://dgctc.sre.gob.mx/html/publicacion/informes.html>.
- SRE (2008), "Dirección General de Cooperación Técnica y Científica" en el sitio web oficial de la Dirección de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. Consultado el 10/10/2008. Disponible en: <http://dgctc.sre.gob.mx/html/dgctc.html>.
- UNCTAD (2005), "Generalized System of Preferences: List of Beneficiaries". Naciones Unidas. Consultado el 07/01/2009. Disponible en: [http://www.unctad.org/en/docs/itcdtsbmisc62rev1\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/itcdtsbmisc62rev1_en.pdf).

Anexo 1: Actores e Instrumentos en el Sistema de Cooperación Internacional



\*Elaboración propia con base en el cuadro realizado por Gómez Galán et al., (2001, p. 63).

## Anexo 2: Lista de países receptores de Ayuda Oficial para el Desarrollo(AOD)

DAC List of ODA Recipients  
Effective from 2006 for reporting on flows in 2005, 2006 and 2007

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI < \$825 in 2004)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$826-\$3 255 in 2004)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$3 256-\$10 065 in 2004)
Afghanistan	Cameroon	Albania	* Anguilla
Angola	Congo, Rep.	Algeria	Antigua and Barbuda
Bangladesh	Côte d'Ivoire	Armenia	Argentina
Benin	Ghana	Azerbaijan	Barbados
Bhutan	India	Belarus	Belize
Burkina Faso	Kenya	Bolivia	Botswana
Burundi	Korea, Dem.Rep.	Bosnia and Herzegovina	Chile
Cambodia	Kyrgyz Rep.	Brazil	Cook Islands
Cape Verde	Moldova	China	Costa Rica
Central African Rep.	Mongolia	Colombia	Croatia
Chad	Nicaragua	Cuba	Dominica
Comoros	Nigeria	Dominican Republic	Gabon
Congo, Dem. Rep.	Pakistan	Ecuador	Grenada
Djibouti	Papua New Guinea	Egypt	Lebanon
Equatorial Guinea	Tajikistan	El Salvador	Libya
Eritrea	Uzbekistan	Fiji	Malaysia
Ethiopia	Viet Nam	Georgia	Mauritius
Gambia	Zimbabwe	Guatemala	* Mayotte
Guinea		Guyana	Mexico
Guinea-Bissau		Honduras	* Montserrat
Haiti		Indonesia	Nauru
Kiribati		Iran	Oman
Laos		Iraq	Palau
Lesotho		Jamaica	Panama
Liberia		Jordan	Saudi Arabia (1)
Madagascar		Kazakhstan	Seychelles
Malawi		Macedonia, Former Yugoslav Republic of	South Africa
Maldives		Marshall Islands	* St. Helena
Mali		Micronesia, Fed. States	St. Kitts-Nevis
Mauritania		Montenegro	St. Lucia
Mozambique		Morocco	St. Vincent and Grenadines
Myanmar		Namibia	Trinidad and Tobago
Nepal		Niue	Turkey
Niger		Palestinian Adm. Areas	* Turks and Caicos Islands
Rwanda		Paraguay	Uruguay
Samoa		Peru	Venezuela
Sao Tome and Principe		Philippines	
Senegal		Serbia	
Sierra Leone		Sri Lanka	
Solomon Islands		Suriname	
Somalia		Swaziland	
Sudan		Syria	
Tanzania		Thailand	
Timor-Leste		* Tokelau	
Togo		Tonga	
Tuvalu		Tunisia	
Uganda		Turkmenistan	
Vanuatu		Ukraine	
Yemen		* Wallis and Futuna	
Zambia			

\* Territory.

(1) Saudi Arabia passed the high income country threshold in 2004. In accordance with the DAC rules for revision of this List, it will graduate from the List in 2008 if it remains a high income country in 2005 and 2006.

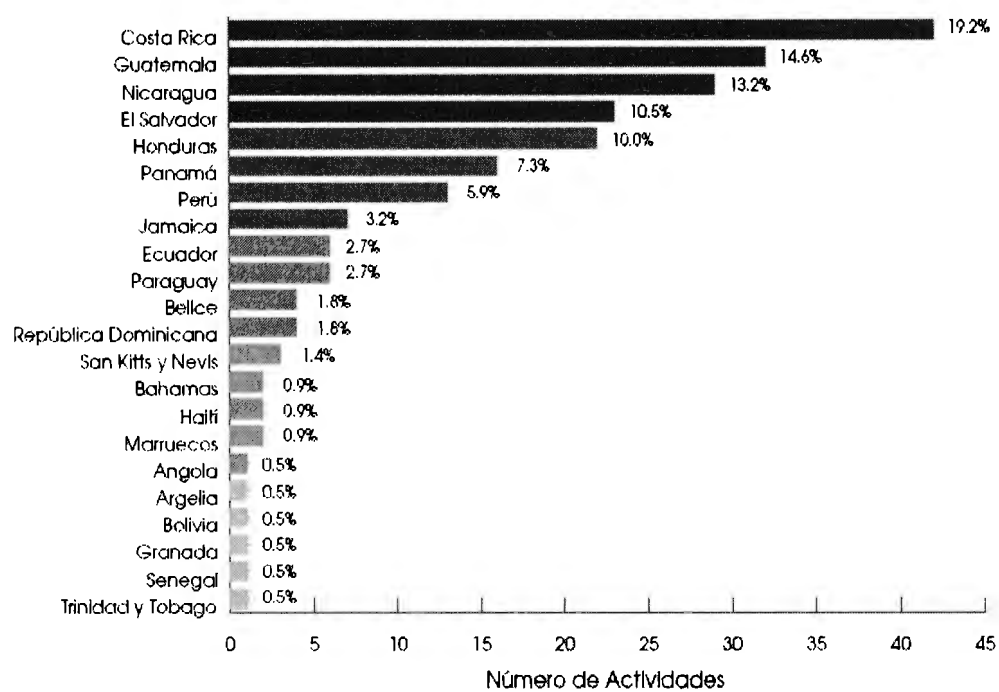
As of October 2007, the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) are Afghanistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Central African Republic, Chad, Comoros, Congo (Dem. Rep.), Congo (Rep.), Côte d'Ivoire, Eritrea, Ethiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Kyrgyz Republic, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Niger, Rwanda, São Tomé and Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda and Zambia.

\*Fuente: Lista de Receptores de la OCDE hasta Enero de 2006 OECD (OCDE, 2005).

### Anexo 3: Actividades de Cooperación de México en el 2005

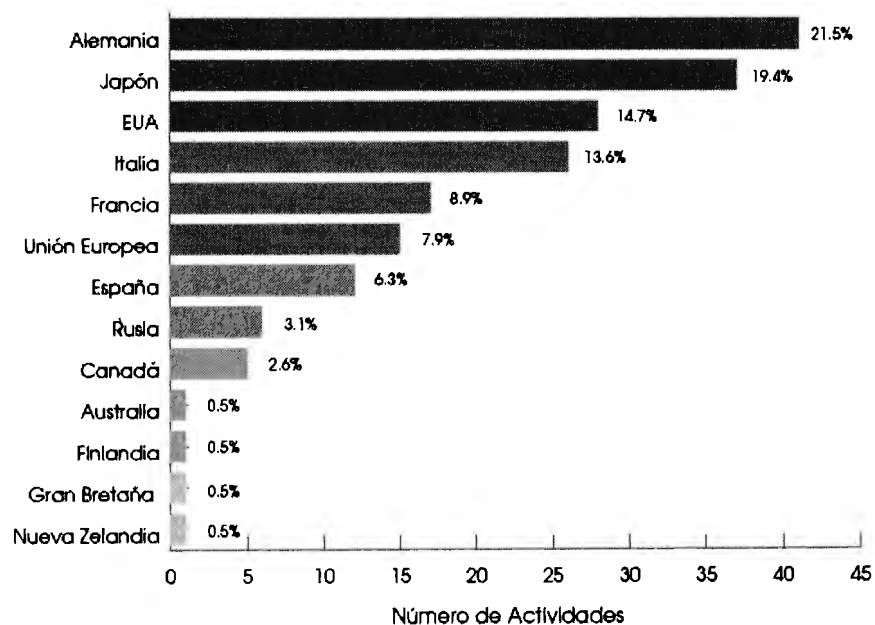
#### Actividades como oferente de ayuda

Actividades de oferta bilateral en 2005



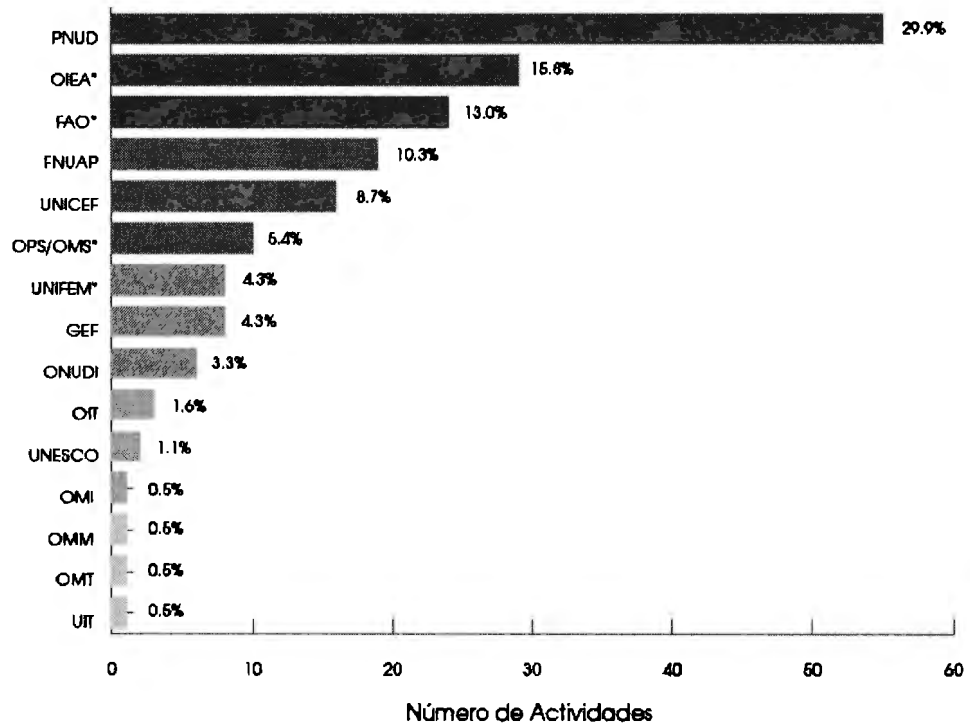
#### Actividades como receptor de ayuda

Actividades de recepción bilateral en 2005

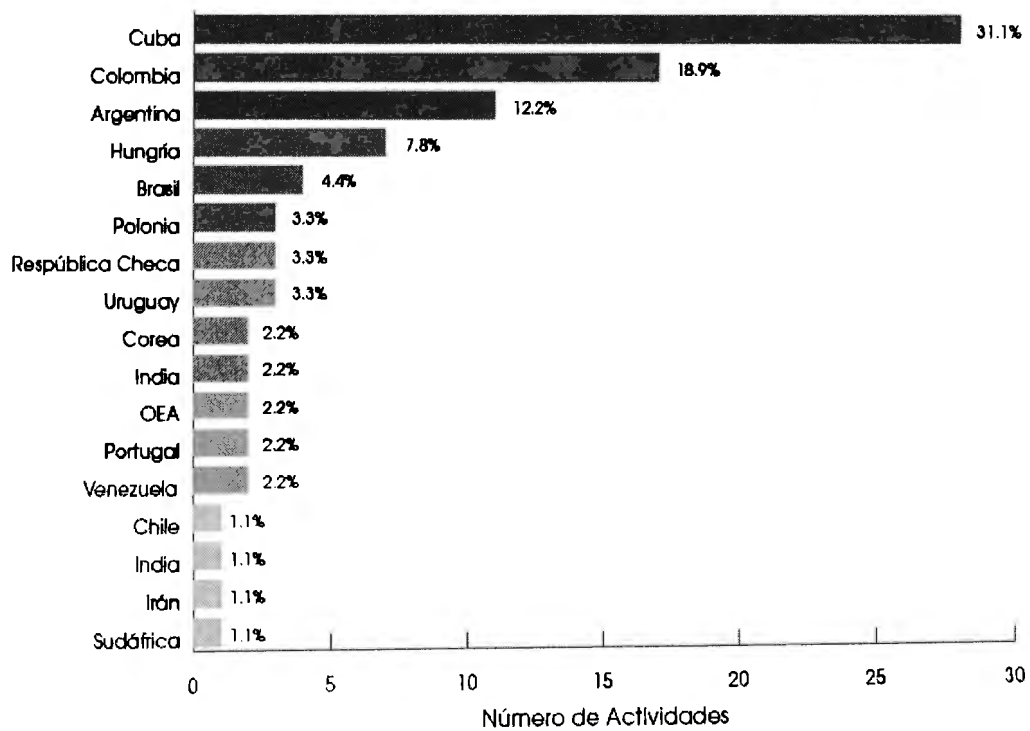




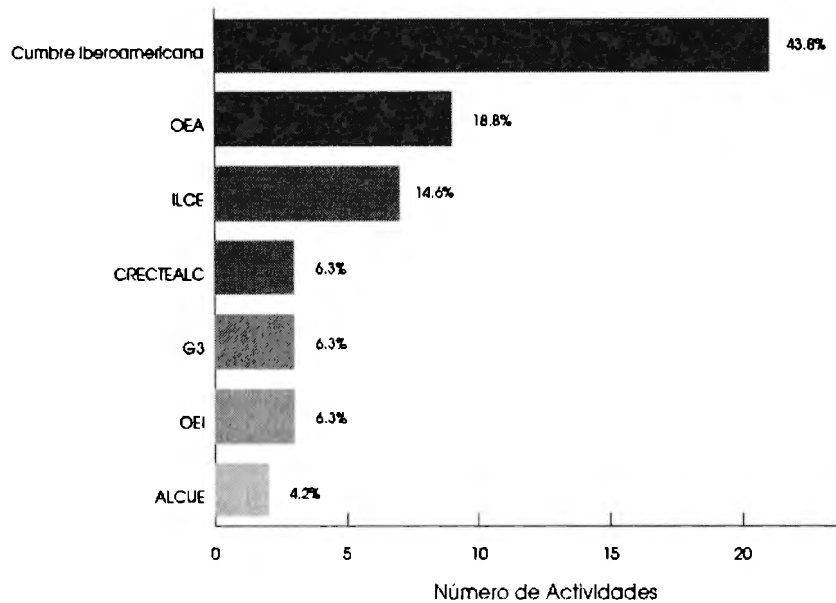
### Actividades de recepción multilateral y regional en 2005



### Actividades de cooperación horizontal bilateral en 2005



### Actividades de cooperación horizontal multilateral y regional en 2005



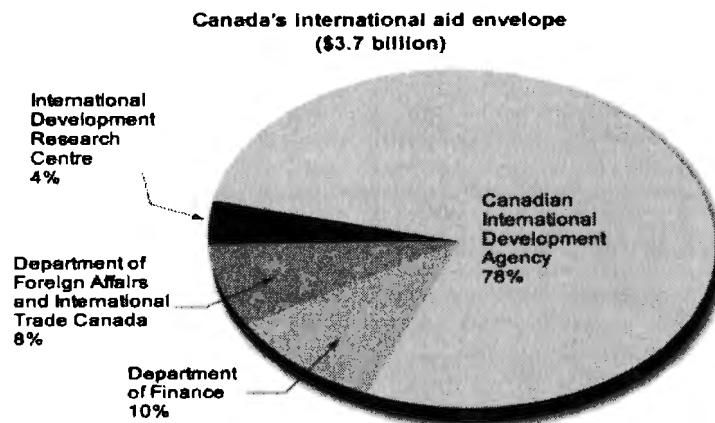
\*Fuente: las gráficas fueron tomados del “Informe Anual de la Cooperación Técnica y Científica de México”, SRE (2005).

### Anexo 4: Distribución de ayuda de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional

#### CIDA by the Numbers

Fiscal Year 2005–2006

CIDA Expenditures (Development Aid): \$2.782 billion



\*Fuente: sitio oficial CIDA

## Anexo 5: Evolución histórica de la AOD canadiense

### CANADIAN HISTORICAL ODA

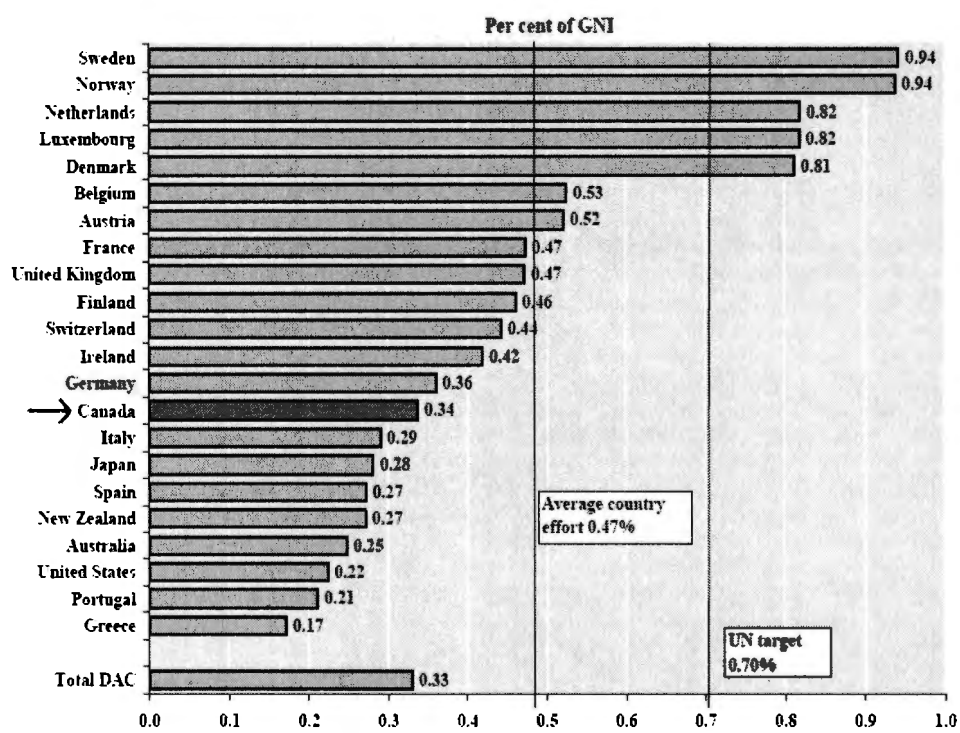
(\$C millions)

Fiscal Year	Total Bilateral	Total Multilateral	Total ODA	ODA/GNI (%)
1949/50	0	12.99	12.99	0.08
1950/51	0.01	12.49	12.49	0.07
1951/52	26.16	0.97	27.12	0.12
1952/53	5.58	2.26	7.83	0.03
1953/54	12.34	2.11	14.44	0.05
1954/55	13.11	3.34	16.45	0.06
1955/56	26.93	2.44	29.37	0.10
1956/57	22.46	7.27	29.73	0.09
1957/58	58.15	3.94	62.08	0.18
1958/59	66.94	5.23	72.17	0.20
1959/60	62.35	7.34	69.69	0.19
1960/61	53.11	22.86	75.98	0.20
1961/62	37.86	22.74	60.6	0.15
1962/63	29.57	28.59	58.15	0.13
1963/64	42.74	21.79	64.53	0.14
1964/65	66.52	34.38	100.89	0.20
1965/66	88.31	34.74	123.05	0.22
1966/67	165.56	48.03	213.59	0.34
1967/68	142.2	50.4	192.6	0.29
1968/69	154.6	57.48	212.08	0.28
1969/70	207.38	71.02	278.41	0.34
1970/71	277.95	68.17	346.12	0.40
1971/72	296.77	99.89	396.66	0.41
1972/73	356.34	157.85	514.19	0.47
1973/74	405.11	190.95	596.06	0.46
1974/75	543.86	205.24	749.1	0.49
1975/76	571.89	337.78	909.67	0.53
1976/77	544.38	427.31	971.69	0.49
1977/78	624.99	424.35	1,049.35	0.49
1978/79	650.93	489.03	1,139.95	0.49
1979/80	789.14	496.63	1,285.76	0.47
1980/81	795.14	516.44	1,311.57	0.43
1981/82	947.47	543.69	1,491.16	0.43
1982/83	1,084.03	592.52	1,676.55	0.46
1983/84	1,124.85	672.24	1,797.08	0.45
1984/85	1,420.46	684.1	2,104.56	0.49
1985/86	1,382.99	864.62	2,247.61	0.47
1986/87	1,598.65	953.11	2,551.77	0.50
1987/88	1,785.70	838.36	2,624.06	0.48
1988/89	2,017.82	928.78	2,946.60	0.49
1989/90	1,937.41	912.47	2,849.88	0.45
1990/91	2,063.13	972.22	3,035.36	0.45
1991/92	2,118.23	1,064.23	3,182.46	0.49
1992/93	1,949.55	1,023.15	2,972.70	0.44
1993/94	2,028.92	1,046.35	3,075.27	0.44
1994/95	2,116.33	976.13	3,092.46	0.42
1995/96	1,779.39	904.16	2,683.55	0.36
1996/97	1,813.67	862.78	2,676.44	0.34
1997/98	1,618.68	905.88	2,524.56	0.30
1998/99	1,758.15	832.99	2,591.14	0.30
1999/00	1,832.39	916.87	2,749.26	0.29
2000/01	1,821.41	765.57	2,586.98	0.25
2001/02	2,024.97	875.74	2,900.71	0.27
2002/03	2,428.32	874.48	3,302.80	0.29
2003/04	1,969.86	749.91	2,719.77	0.23
2004/05	2,595.55	1,549.14	4,144.68	0.32
→ 2005/06	3,271.04	1,188.37	4,460.31	0.33

\*Fuente Statistical Report on Official Development Assistance: Fiscal Year 2005-2006 (CIDA, 2008)

## Anexo 6: AOD canadiense como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto

Net ODA from DAC countries in 2005



\*Fuente: Gráfica tomada del “DAC Peer Review of Canada” del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (2007).