
La política mexicana de cooperación internacional

*Enrique Berruga Filloy**

De la confrontación a la cooperación

El siglo xx pasará a la historia como el periodo en que, paradójicamente, la diplomacia tuvo sus más sonados y costosos fracasos, y también su desarrollo e influencia más significativa para construir un orden mundial pacífico y de mayor estabilidad. Desde el fin de la segunda guerra mundial, los conflictos bélicos se encuentran cada vez más localizados, primero en regiones como el Sudeste Asiático y, en forma más reciente, a nivel bilateral o nacional, como lo ilustran los casos de Afganistán, los Balcanes o las hostilidades étnicas en África.

El territorio de la paz ha ido ganando espacios, en forma gradual y un tanto frágil. Hoy día, el grueso de la humanidad vive en condiciones de paz pero, hay que señalarlo, también en condiciones en las cuales priva un mayor desequilibrio social y miseria. El último informe que produjo el Banco Mundial en el siglo xx arroja un saldo preocupante del estado del desarrollo humano: solamente 20% de la población del mundo obtiene ingresos superiores a tres dólares diarios. La pobreza es, en el año 2000, el signo más nítidamente globalizado de la realidad internacional.

La revolución del conocimiento, expresada a través de nuevas tecnologías en campos como el de la información y las

*Embajador. Director ejecutivo del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci), SRE.

comunicaciones, ha traído consigo importantes beneficios para el desarrollo de la humanidad. No obstante, el surgimiento de la brecha establecida entre quienes están articulados a esa nueva dinámica mundial y quienes se encuentran ajenos a ella es igualmente cierto.

El mundo, de acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1999, está polarizado entre los países que están conectados a las redes informáticas y del conocimiento y aquellos que se encuentran aislados; fenómeno que además se reproduce al interior de las sociedades de varias naciones.

En los próximos 25 años nacerán más de 3000 millones de personas y se triplicarán las poblaciones urbanas, lo que complicará, en consecuencia, la satisfacción de las necesidades básicas de la población y generará que un tercio de la especie humana se sumerja en la pobreza. Además, los fenómenos climatológicos del Niño y de la Niña seguirán agudizándose, lo que a su vez acarreará los desastres naturales que entorpecerán las posibilidades de crecimiento.

Las implicaciones de este lado oscuro de la globalización deben ser motivo de cautela. Los avances registrados en materia de desarme nuclear y convencional, así como los experimentados en el derecho internacional, los derechos humanos y la diplomacia, bien podrían caer en un peligroso retroceso ante el influjo de las graves disparidades en los niveles de desarrollo y de ingreso que existe entre las naciones y los individuos.

No es producto de la casualidad que, al inicio del tercer milenio, las principales preocupaciones tengan que ver con fenómenos que no reconocen fronteras y afectan indistintamente a los Estados desarrollados y a los subdesarrollados: el deterioro ambiental, los flujos migratorios masivos, la expansión de la economía informal y de los negocios ilícitos —muy señaladamente el narcotráfico—, el desempleo, la inseguridad en las grandes ciudades o el resurgimiento de actitudes xenofóbicas, de supremacía racial o de terrorismo de inspiración nacionalista o religiosa. En su conjunto, tales desafíos llevan a preguntarse si en estas condiciones resultará posible mantener por mucho tiempo la paz que tan penosamente pudo construirse hacia finales de siglo.

Frente a este complejo escenario y en la conciencia de que el bienestar y la estabilidad son bienes internacionales indivisibles y

comunes, la cooperación para el desarrollo se ha convertido en una práctica cada día más extendida en el mundo. La tranquilidad y la prosperidad de los países ricos y avanzados dependen cada vez en mayor medida de las condiciones que prevalezcan en sus regiones inmediatas. El Magreb, África en general y parte del Medio Oriente son motivo de especial preocupación para los países europeos; América Latina y el Caribe para Estados Unidos y Canadá; y el desarrollo asiático para Japón y Australia. Las naciones desarrolladas, y eso está muy claro, encuentran cada vez más difícil y hasta peligroso pretender vivir como islas de prosperidad en un mar de miseria. Ésta es una mala receta para su tranquilidad interna, e incluso para sus negocios.

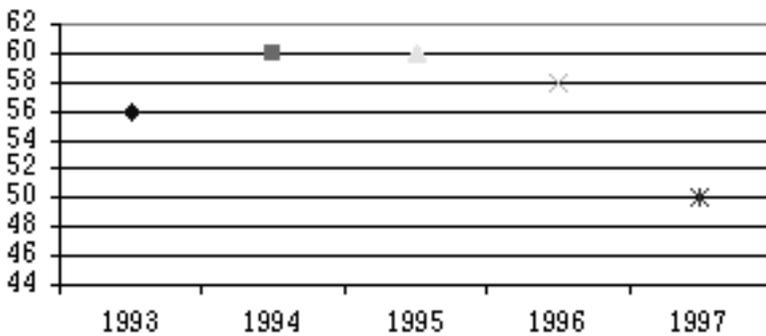
El siglo XXI debe ser el siglo de la cooperación internacional, de la transferencia activa e inteligente de recursos del norte al sur; de lo contrario será el siglo en que, una vez más, habrán de escaparse la paz y la estabilidad y, con ellas, el desarrollo integral y sostenido. La promoción del bienestar social, de las nuevas tecnologías, de la educación y la salud pública, así como la construcción de redes internacionales de seguridad social son requisitos fundamentales para amortiguar los costos asociados a la globalización y por tanto necesarios para el fortalecimiento de un orden mundial justo y estable. Asimismo deben impulsarse medidas preventivas contra desastres naturales al igual que la contratación de seguros colectivos, que permitan reconstituir el capital perdido en esos casos. La preservación ambiental, por su parte, requiere de mecanismos de compensación que compaginen el crecimiento del ingreso en los países en desarrollo con la preservación de la naturaleza.

A pesar de la complejidad de estos retos, la cooperación internacional ha disminuido en la última década. Como puede observarse en la Gráfica 1, la llamada Asistencia Oficial para el Desarrollo ha mostrado una tendencia a la baja. Si bien entre 1990 y 1993 se registró un crecimiento sostenido, entre 1994 y 1997 el ritmo de incremento disminuyó, y en los dos años siguientes se experimentó un estancamiento. En todo caso, resulta ilustrativo que los montos de la ayuda pasaran de los 71 000 millones de dólares (MDD) en 1992 a 50 000 MDD en 1997.

Además, esa cantidad decreciente de recursos ha sido distribuida entre nuevos demandantes de cooperación, como resultado de los Estados que han emergido a partir de la disolución del bloque

socialista. Por otra parte, sus montos se han canalizado cada vez más hacia los llamados Less Development Countries, categoría dentro de la cual no entra la mayoría de los países de América Latina. Así, de recibir alrededor de 40% de los porcentajes mundiales de cooperación en los años sesenta, hoy, Latinoamérica sólo obtiene cerca de 10%.

Gráfica 1
Evolución de la ayuda oficial al desarrollo
(miles de millones de dólares)



sobre Desarrollo Humano 1999, Madrid, Mundi-Prensa, 1999.

Dinámica y sentido de la cooperación internacional

La cooperación internacional es una herramienta de la política exterior. Su práctica se ha vuelto más socorrida y sistemática, a medida que los retos que plantea el desarrollo y la gobernabilidad se han internacionalizado, lo que a su vez ha vuelto imprescindible el concurso colectivo de la comunidad de naciones. Esta cooperación involucra a Estados, organismos internacionales y actores no gubernamentales en una intrincada red de influencias mutuas que ha abarcado casi la totalidad de las esferas del quehacer humano: la economía, los aspectos militares, las cuestiones sanitarias, la ciencia y la tecnología, la educación y la cultura y, en años más

recientes, el medio ambiente, los derechos humanos y el combate contra el narcotráfico.

Para los países de más alto desarrollo, la cooperación sigue siendo vista como una “ayuda” en términos asistencialistas y unidireccionales. En cambio, para los países de desarrollo intermedio la cooperación internacional hace referencia a una relación entre socios, es decir, a una interacción mutua que requiere de la participación conjunta en la definición de las formas, los contenidos y los resultados esperados de la colaboración, así como en los términos del financiamiento para la realización de acciones. No obstante, más allá de las discrepancias conceptuales, una y otra óptica descansan en la noción de las “ventajas mutuas” y en el propósito de impulsar el desarrollo y la estabilidad, bien por razones de simple y llano pragmatismo, bien por motivaciones de auténtica solidaridad.¹

Hoy en día, en la agenda de la cooperación internacional, además de contemplarse el combate contra los desafíos que se desprenden de la globalización, se han incorporado estrategias para fortalecer la economía globalizada, como el cambio estructural de los aparatos productivos, la apertura comercial, la promoción de los derechos humanos y la gobernabilidad. En consecuencia, las prioridades de la cooperación internacional se han ensanchado y desembocado en el denominado “desarrollo humano”, concepto que según Ajab Aloysius es “general y vasto, concerniente a todas las etapas de desarrollo, crecimiento de la producción y distribución, a las necesidades básicas, así como a todas las aspiraciones humanas”.²

Así las cosas, por encima de discrepancias conceptuales, la cooperación internacional para el desarrollo ha ensanchado su

¹ Para los realistas políticos, la ayuda al desarrollo alienta la capacidad de consumo de mercados susceptibles de consumir en el futuro bienes y servicios del Estado donante y contribuye a evitar crisis en países estratégicos cuyas consecuencias (por ejemplo migratorias, ambientales o de seguridad) podrían resultar más onerosas en el futuro. En cambio, para los seguidores de la teoría de los regímenes internacionales, la cooperación es un mecanismo que al privilegiar la colaboración por encima del conflicto, permite encarar problemas comunes de manera más racional y efectiva en aras de un beneficio compartido.

² Ajab Amin Aloysius, “El desarrollo humano: otra estrategia para el desarrollo de África”, en *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 286-287.

espectro de responsabilidades en un entorno que resulta particularmente difícil de operar con éxito, dado el incremento en el número de competidores en el terreno, lo selectivo de la canalización de recursos en favor de los países más pobres así como lo insuficiente que resulta el flujo total de esos recursos.

Evolución de la política mexicana de cooperación

Por su nivel de desarrollo y su articulación a la economía mundial, México es un país particularmente sensible a los fenómenos de la globalización. Su nivel de desarrollo intermedio y su posición de vanguardia en la construcción de nuevos esquemas de colaboración e intercambio lo sitúa a un mismo tiempo como receptor y donador de cooperación internacional para el desarrollo. Distintas regiones y sectores del país se encuentran inmersos plenamente en las corrientes más avanzadas de la globalización, mientras que otras viven en condiciones ostensibles de rezago. México, visto desde una perspectiva internacional, es un país bisagra, dual y, por lo mismo, un actor especialmente valioso, peculiar y paradigmático en el ámbito de la cooperación internacional contemporánea.

De un lado, nuestra tradición pacifista y solidaria —país al fin de asilo y de migrantes— nos convoca a practicar una política de cooperación con Centroamérica y el Caribe. Además, para México es prioritario contar con vecinos que vivan en condiciones de estabilidad y crecimiento económico perdurable a fin de alentar la construcción de un corredor de progreso que opere a favor de todos los países de Mesoamérica. De ahí que al interior del gobierno federal y bajo la dirección de la Cancillería mexicana exista desde hace diez años una Comisión para la Cooperación con América Central y el Caribe, la cual tiene a su cargo el programa más ambicioso y mejor dotado de recursos de cuantos realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en este campo. Por otra parte e igualmente prioritarios, se encuentran los programas para la atracción de recursos internacionales para el desarrollo que México concerta a través de convenios bilaterales e incluso trilaterales con países como Japón, Canadá y Estados Unidos, o bien con la Unión Europea (UE), al amparo del Acuerdo de Asociación suscrito en el año 2000. Estos esquemas resultan imprescindibles para el desa-

rollo económico y social del país, pues de ellos se deriva la obtención de conocimientos y tecnologías.

En consonancia con esa dualidad, la política mexicana de cooperación tiene dos propósitos esenciales: promover un entorno internacional estable y pacífico y coadyuvar en los esfuerzos nacionales de desarrollo. En virtud de lo anterior, la cooperación internacional se ha constituido en un instrumento privilegiado del Estado. Central en su política exterior y complementario en su política de desarrollo, en particular, en esferas como la educación y la cultura, la ciencia, la tecnología y el avance económico. De acuerdo con la canciller Rosario Green, para México “la cooperación internacional es una herramienta que permite a las naciones obtener beneficios recíprocos y maximizar sus nexos con otros países, reduciendo los costos para ambas partes”.

En la presente administración (1994-2000), la cooperación mexicana ha registrado una importante transformación. Bien en el plano conceptual como en el institucional, bien a la luz de los resultados conseguidos en este campo, el balance sexenal arroja avances inéditos, al tiempo que se han sentado las bases para el desarrollo de un verdadero sistema de cooperación internacional que, al amparo del artículo 89 constitucional, inciso X, ordene, instrumente y administre la actividad en la materia, de conformidad con las grandes prioridades que establezca la estrategia nacional de desarrollo. En el plano conceptual, destaca la incorporación explícita de la cooperación internacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, lo que, en consecuencia, consagra su relevancia y pertinencia dentro de las políticas públicas. En el ámbito de la institucionalidad, el acto culminante del gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se sintetiza, sin duda, en 1998 con la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci), órgano desconcentrado de la SRE dotado de la personalidad y las competencias necesarias para conducir de manera específica, y por vez primera en la administración pública del país, la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo.

El Imexci es el brazo ejecutivo de la política de cooperación y piedra angular de coordinación en un futuro Sistema Mexicano de Cooperación Internacional (Simexci), al tener las facultades necesarias para planear, gestionar y coordinar los programas o proyectos

correspondientes a su ámbito de acción, tanto en situaciones donde el país funja como receptor u oferente de cooperación, como en iniciativas de colaboración horizontal. En el plano operacional, el fortalecimiento del andamiaje institucional ha facilitado a su vez el despliegue de un dinamismo igualmente inédito con toda clase de cooperantes en el mundo.

En función de su grado de desarrollo, como la decimotercera economía más grande del mundo, México ya no es sujeto, prácticamente, de la cooperación asistencial que ofrecen los países con más altos índices de bienestar. Por ello, las relaciones con los países del Grupo de los Siete se han impulsado en términos horizontales como sociedades de beneficio mutuo, donde la cooperación hace las veces de detonador de proyectos, de capital semilla, para satisfacer necesidades de transporte, de investigación científica, de desarrollo tecnológico, de comunicaciones, de salud o educación, entre otros.

Con los socios industrializados se pretende identificar proyectos que abran nuevas vetas para el desarrollo, que sean asumidas integralmente por las instituciones mexicanas, los sectores sociales pertinentes o el mismo mercado nacional. La cooperación, en este sentido, reduce en forma considerable los costos asociados a los estudios de factibilidad, a la aplicación de tecnologías o al lanzamiento de proyectos. A manera de ejemplo pueden citarse los convenios suscritos con Francia para atender la problemática del desabasto y reciclamiento del agua. Con el gobierno de París se construye la escuela del agua en la zona de Texcoco, la cual permitirá que los estados, municipios y cinturones industriales del país cuenten con una reserva tecnológica y científica de primera línea para atender esta problemática. Bajo un enfoque asistencial se buscaría que algún gobierno amigo llevase el agua directamente a donde se necesite o donara una planta de tratamiento. No obstante, desde la óptica de llevar a cabo una cooperación sustentable, que no requiera de transferencias unilaterales o de algún donativo aislado, un esquema como el de la escuela del agua permite apoyar a un número mayor de demandantes del líquido a costos más bajos para los usuarios.

No es posible desconocer, sin embargo, que en el caso de una economía emergente como la mexicana, detrás de dichos proyectos se abren oportunidades de inversión para los socios que participan en ellos. Es decir, además de la cooperación solidaria, los proyectos

abren brecha para establecer nuevas inversiones. El caso es que, sin el ingrediente de la cooperación, esos negocios obedecerían única y estrictamente a criterios mercantiles, sin beneficios paralelos como la derrama de capacitación, la transferencia tecnológica y el abatimiento de costos que suelen acompañar a los proyectos bilaterales o multilaterales de colaboración.

La lógica y las expectativas de la cooperación de México para con el mundo en desarrollo han seguido el mismo patrón. La interacción es motivada por el propósito de obtener beneficios mutuos, es ajena a criterios asistencialistas y se fundamenta en el principio de los costos compartidos (de acuerdo con la capacidad de las partes involucradas). Las temáticas prioritarias se encuentran vinculadas a esferas primordiales del desarrollo; en algunas ocasiones la cooperación se ha instrumentado como mecanismo de preinversión y siempre con un gran sentido de solidaridad.

En este contexto, las becas otorgadas por México a estudiantes de Centroamérica son un ejemplo ilustrativo. La formación de recursos humanos de excelencia es sin duda una tarea de importancia crucial para el desarrollo que abona a favor de la expectativa mexicana de progreso regional. De este modo, al contribuir desde universidades mexicanas a la capacitación de cuadros que en el futuro ocuparán posiciones de decisión en sus respectivos países, se impulsa la preservación y el crecimiento de una estela de solidaridad con personalidades que el día de mañana serán proclives tanto a la cooperación técnica con México como a la colaboración económica institucional.

En forma adicional, la actividad mexicana ha abarcado instituciones multilaterales de todo tipo: las de vocación universal inscritas en el Sistema de las Naciones Unidas, en forma muy especial el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; las regionales o de competencia temática específica como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y la Cumbre Iberoamericana; así como las de carácter subregional, como el Mecanismo de Tuxtla y el Grupo de los Tres, constituido por México, Colombia y Venezuela. Alcanzar un alto nivel de la interrelación con todos estos cooperantes no ha sido fácil ni se ha construido repentinamente; es el resultado de una voluntad política sistemática y de promoción de la

cooperación internacional. Es, asimismo, producto de un trabajo diplomático persistente y creativo que, con base en los activos creados por la cooperación mexicana, ha generado nuevas oportunidades de interacción con el exterior.

Logros alcanzados en el periodo 1994-2000

En el periodo 1994-2000, México consiguió alrededor de 600 millones de dólares por concepto de transferencias en especie, 40% de las cuales provinieron de fuentes multilaterales y el resto de origen bilateral. Como es posible observar en la Gráfica 2, en su mayoría, los recursos obtenidos se canalizaron hacia actividades de cooperación técnica y científica, que van desde la erradicación de plagas y acuacultura hasta la construcción en el estado de Puebla del telescopio más poderoso que hasta la fecha se tiene, o la investigación en nanotecnologías, capaces de construir máquinas del tamaño de un glóbulo rojo.

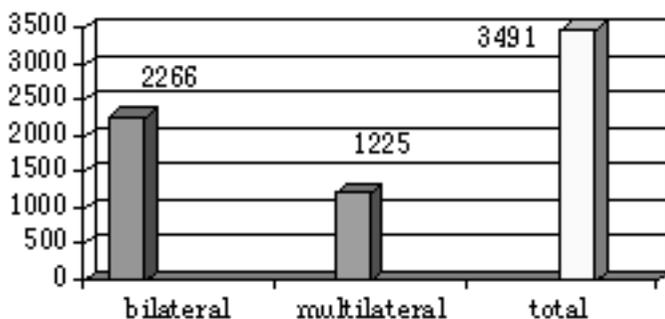
En lo referente a la capacitación y aplicación de tecnologías, destaca la colaboración con instituciones japonesas, las cuales ofrecieron diversos cursos en sectores como el medio ambiente, la agricultura, el desarrollo rural, las comunicaciones y la energía en beneficio de 1 000 expertos mexicanos. Adicionalmente, Japón brindó asesoría a 60 pequeñas y medianas empresas mexicanas de los sectores metalmecánico, plástico y eléctrico.

En el ámbito de la cooperación cultural, como indica la Gráfica 3, se desarrollaron 706 proyectos, entre los cuales destacaron importantes muestras de artes plásticas llevadas al extranjero: "Los mayas" y "Pasión por la vida", exhibidas en Italia; "Entre lo sagrado y lo profano. Teotihuacán: una ciudad cosmopolita del México Antiguo", en Colombia y Portugal; "Les soleils mexicains" y "Espejo de la vida: arte del Occidente de México", en Francia; "Los hombres de las nubes", itinerante en América del Sur. Además de la presencia de pabellones mexicanos en las exposiciones universales de Lisboa y Hannover. Asimismo, se realizaron importantes acciones de colaboración para el rescate, la conservación y la difusión del patrimonio. También, México se integró a la Red Informal de Políticas Culturales, establecida por un grupo de países interesados en impulsar temas selectos, abordados por la Organización de

las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, como la diversidad y la excepción cultural, al igual que el de las industrias culturales propiamente dichas. Aunado a lo anterior, México fue anfitrión de la segunda Reunión de la Red Informal, la cual tuvo lugar en Oaxaca.

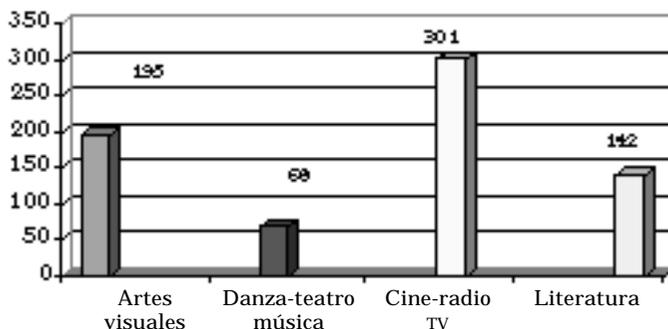
Gráfica 2

Proyectos de cooperación con países desarrollados y organismos internacionales
1994-2000



Gráfica 3

Proyectos de cooperación cultural desarrollados
1994-2000



En materia educativa, el intercambio académico con instituciones del exterior se tradujo en beneficio a 3 359 estudiantes mexicanos y 3 724 extranjeros, a quienes se concedió una beca en México. De ese conjunto de beneficios, 2 100 becas para estudiantes mexicanos fueron otorgadas a través de la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Cultural. Con respecto a la UE nuestro país concertó y renovó 18 nuevos convenios de cooperación educativa y cultural, y celebró 72 reuniones de comisión mixta en las cuales se suscribió igual número de programas bilaterales en la materia. Por otra parte, se fortalecieron las relaciones entre universidades y la formación de recursos humanos, hecho que propició la intensificación de la movilidad estudiantil y académica, y la concertación paralela de acuerdos para el reconocimiento de títulos, grados académicos y diplomas.

Como puede apreciarse en la Gráfica 4, en el trato con los países desarrollados, México se ha beneficiado ampliamente de su participación en la OCDE con sede en París. Esta organización, conformada por los 29 países de más alto desarrollo, opera sobre las bases de la denominada "presión de pares" y el aprovechamiento de las "prácticas más adecuadas". Ello ha dado lugar a un intenso intercambio de experiencias gracias al cual los países miembros conocen de qué manera específica cada uno de estos países está resolviendo problemas concretos. En ese foro se discuten temas de punta, sobre los cuales no existe alguna conclusión contundente, como serían los casos de la biotecnología y la seguridad alimentaria, las aplicaciones más adecuadas de las nuevas tecnologías en la educación, el papel de las organizaciones no gubernamentales o el uso más eficiente de los recursos fiscales para estimular el empleo. Dentro de esta amplia gama, cada país expone su experiencia en la materia, de lo cual se obtiene una valiosa lectura de las políticas que mejor funcionan en cada disciplina. En particular, existe un vasto e inexplorado potencial para la cooperación con la UE. Con base en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación se han identificado 30 áreas de colaboración, entre las que destacan: la lucha contra la pobreza, el desarrollo económico, la ciencia y la tecnología, la educación y la cultura, la gobernabilidad y el medio ambiente.

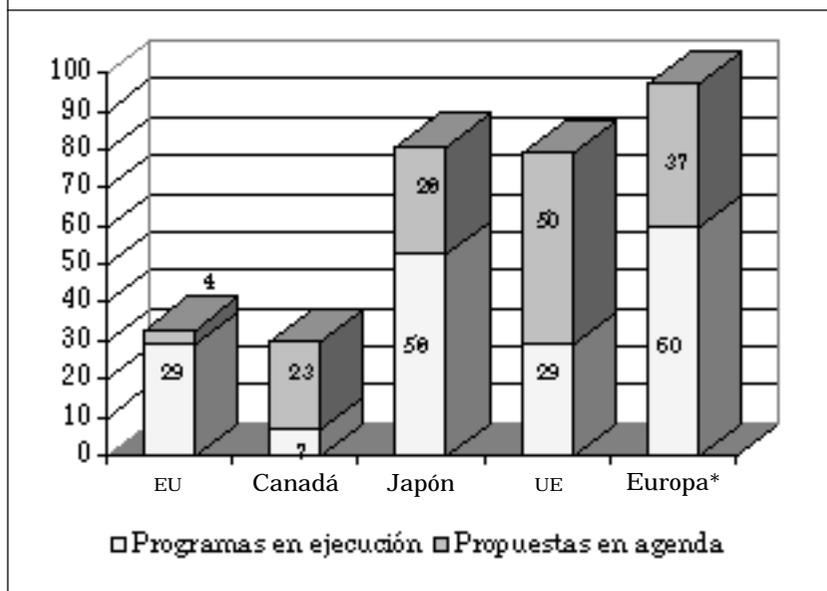
Por su parte, en 1994 se suscribió, por vez primera, un Memorándum de entendimiento trilateral con los socios comer-

ciales de Norteamérica: Estados Unidos y Canadá. En la agenda de proyectos que habrán de implementarse en este marco, sobresale la construcción de una galería virtual del acervo histórico y artístico de los tres países, así como la integración electrónica de los principales centros de investigación y universidades de la región a través de internet.

Con Asia, la colaboración se ha materializado básicamente a través del Mecanismo de Cooperación Económica y Técnica del APEC, órgano que fue presidido por México entre 1998 y 1999. A lo largo del sexenio se desarrollaron 250 proyectos con las economías que forman parte de este mecanismo.

Gráfica 4

Programas y proyectos de cooperación técnica y científica México-países desarrollados vigentes al 2000



*Se alude a la cooperación con los países europeos a nivel bilateral: 34 proyectos con Alemania, 31 con Francia, 24 con España y 8 con Reino Unido.

Fuente: Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, SRE.

Por lo que se refiere a la oferta de cooperación, es decir a la colaboración dispensada hacia terceros países, México otorgó a lo largo de los últimos seis años 3 724 becas a estudiantes extranjeros, lo que equivale a un promedio de 830 becas por año. En este ámbito la cooperación con Centroamérica y el Caribe ocupó la mayor prioridad. Además, se capacitó a 11 000 profesionales del área en distintas disciplinas a través de estancias de investigación en México o mediante la impartición de cursos específicos en sus países de origen en el marco de iniciativas bilaterales o regionales.

En ese contexto, observó especial intensidad la colaboración en materia sanitaria, agrícola, ambiental, de prevención de desastres y educación. En lo que a esta última concierne, el proyecto de telesecundaria facilitado por México tuvo un profundo impacto en el desarrollo educativo regional al beneficiar a alrededor de 200 comunidades centroamericanas con una cobertura de 24 000 alumnos.

A nivel subregional, en el marco del Mecanismo de Tuxtla se concluyeron más de 400 proyectos de cooperación, y se mantienen en marcha 614 con Centroamérica y el Caribe; al respecto, véase el Cuadro que aparece en la página siguiente. De ahí que analistas del propio istmo centroamericano consideren a México como el tercer proveedor de mayor envergadura mundial en la región, solamente detrás de Taiwan y Estados Unidos.³

En beneficio de los países del área se han convenido e instrumentado también proyectos de cooperación trilateral en los cuales México suma esfuerzos con un tercer país, creando sinergias virtuosas que posibilitan el abatimiento de costos y, en todo caso, el desarrollo de iniciativas más ambiciosas e integrales. Se han promovido esfuerzos de esta naturaleza con Israel, Finlandia y, sobre todo, Japón. En total, hay 31 proyectos.

En el balance, la política mexicana de cooperación arroja un saldo de alto dinamismo y amplios beneficios para el país y sus principales socios regionales. Proseguir el fortalecimiento institucional en la materia y constituir un sistema nacional de cooperación internacional permitirá multiplicar sus alcances y beneficios. En esa dirección, resultará crucial la conclusión de la Ley de Cooperación Internacional que disponga la creación de un fondo

³ Luis Guillermo Solís, "México-Centroamérica: entre la desconfianza y la asociación preferente", San José, 1999, p. 13 (mimeo).

financiero y la integración ordenada y eficiente de las instituciones mexicanas académicas, artísticas, educativas, de investigación y de desarrollo tecnológico, en un esfuerzo diplomático congruente con las necesidades nacionales de desarrollo y de impulso al posicionamiento positivo y favorable de México en el mundo. Los resultados obtenidos durante el gobierno del presidente Zedillo revelan que se avanza en esta dirección. La cooperación internacional ha contribuido al robustecimiento de las relaciones internacionales de México al tender nuevos puentes de colaboración con otras naciones; en forma simultánea ha complementado la política nacional de desarrollo mediante la atracción e intercambio de recursos con el exterior.

Cuadro			
Proyectos vigentes de cooperación horizontal suscritos por México			
Centroamérica	Caribe	Regionales*	Otros**
424	171	33	38

*De esta cifra, 13 son proyectos enmarcados en el Mecanismo de Tuxtla, y 20 son iniciativas desarrolladas en el marco de la OEA.

**Hace referencia a Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay.

Fuente: Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, SRE.

Escenarios y perspectivas de la política mexicana de cooperación internacional

En los albores del nuevo siglo, advertimos cambios radicales en la estructura mundial. El combate contra la pobreza es el principal reto de la humanidad; los procesos de globalización y regionalización demandan una integración creciente y provechosa. Los nuevos modelos de desarrollo deben incorporar aspectos políticos, sociales, económicos y ambientales. El despliegue cabal de la capacidad humana es el principal instrumento para un desarrollo sostenible. En este contexto, la cooperación internacional es un valioso instrumento de apoyo al desarrollo y de política exterior de

las naciones. En consecuencia, la cooperación internacional mexicana jugará un papel más importante en diversos ámbitos, como la formación de recursos humanos; el desarrollo de capacidades en las áreas comercial, industrial, informática y de servicios; el fortalecimiento de las potencialidades para generar, adaptar, transferir y promover conocimientos; el manejo sostenible de los recursos naturales; el aprovechamiento de las capacidades nacionales y las ventajas comparativas; así como la promoción cultural y artística de nuestra nación a nivel mundial.

El tratamiento de este amplio catálogo de temas requiere de asociaciones inteligentes y eficaces con otros países, mediante una participación activa en el sistema internacional de agrupaciones y polos de desarrollo que buscan enfrentar de manera colectiva los retos de la mundialización, que permita a México una mejor inserción en el contexto internacional.

Estas agrupaciones buscan su consolidación basadas en sus coincidencias políticas o estructurales, su cercanía geográfica y afinidad cultural, así como en la atención de problemas comunes y la conciliación de intereses.

Con el objeto de capitalizar de una manera más plena las ventajas asociadas a la cooperación, se estima imprescindible profundizar el impulso a la política mexicana en este renglón. En ese sentido, una tarea central la constituye la consolidación, como ya se mencionó, de un Simexci, cuyo pivote institucional sea el propio Imexci. Ello exige apuntalar cuando menos cuatro elementos fundamentales: el jurídico, el financiero, el programático y el operativo.

En cuanto al jurídico, la administración del presidente Zedillo lega una iniciativa: la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que habrá de consolidar las facultades institucionales en esta esfera y que tendrá por objeto la promoción, el fomento, la coordinación y la regulación de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo, que observará el gobierno federal en la conducción de la política exterior del país, siendo reglamentaria de la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política. El sistema en cuestión tendría así el fundamento legal para ordenar y administrar con un sentido integral la política mexicana de cooperación; poseería, en combinación con la conformación del Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el

Desarrollo, los recursos necesarios para poner en marcha proyectos e iniciativas en el ramo, y contaría, por conducto del Programa Especial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con las orientaciones programáticas para instrumentar la política respectiva en estrecha consonancia con las prioridades nacionales de desarrollo. En el marco operacional, deben establecerse metodologías y sistemas de calidad y alta productividad en el diseño, la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos de cooperación internacional. En ese marco, el Imexci refrendaría su condición estratégica como brazo ejecutor del sistema.

Conclusiones

Finalmente, si se parte de la aspiración a un desarrollo que integre armónica y equilibradamente los componentes políticos, sociales, institucionales, humanos, económicos, ambientales y culturales, la cooperación deberá apoyar avances en los siguientes aspectos:

1. Integrar de manera definitiva y estructurada las distintas orientaciones de la cooperación internacional en materia cultural, educativa, técnica, científica, tecnológica y económica para el desarrollo en lo que es posible denominar Cooperación Integral para el Desarrollo (CIPD). Ello, con objeto de enfrentar en forma exitosa los problemas del desarrollo y una mejor inserción en el concierto internacional. La CIPD debe potenciar los factores más relevantes del desarrollo y aprovechar de manera óptima las redes y los mecanismos de la cooperación internacionales.
 2. Analizar de manera permanente los procesos de globalización y realizar un trabajo prospectivo y de inteligencia que permita visualizar escenarios y alternativas de acción específica, para aprovechar las ventajas competitivas del país, no sólo productivas, sino también culturales, científicas y tecnológicas.
 3. Promover el desarrollo humano sostenible y el incremento de las oportunidades para que la mujer y el hombre sean los actores y beneficiarios principales del desarrollo. La educa-
-

ción, la capacitación y la formación de recursos humanos es la precondition esencial del desarrollo sostenible.

4. La cooperación con otros países y organismos debe generarse de manera participativa y administrarse de manera conjunta, en condiciones de reciprocidad y beneficio compartido, mediante asociaciones amplias para impulsar el potencial económico y generar nuevas capacidades, haciendo partícipes a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, la academia y la comunidad internacional.
 5. Generar una capacidad propia de adaptación, innovación y transferencia de conocimientos, que sirva de base al desarrollo económico, y que a su vez genere un círculo virtuoso que afiance el desarrollo humano sostenible. Impulsar el desarrollo del conocimiento en su acepción más amplia, como base para un crecimiento económico de gran calidad social.
 6. Atender de manera prioritaria la colaboración en sectores que incidan en la reducción de la pobreza, a través del intercambio de las mejores experiencias y prácticas en programas sociales y redes de seguridad social que incluyan los aspectos de educación, salud, vivienda, agua potable, desastres naturales y políticas de población. Fortalecer las capacidades en gestión pública, incluidos gobiernos municipales y estatales, para apoyar los procesos de descentralización y desarrollo regional equilibrado de México.
 7. Promover en los aspectos macro y microeconómicos y financieros las capacidades que permitan influir de manera decidida en la promoción del comercio y la inversión, así como el imprescindible desarrollo de las empresas pequeñas y medianas. Impulsar proyectos regionales para satisfacer necesidades de energía, comunicaciones, transporte, telecomunicaciones, ambiente y recursos hídricos.
 8. Maximizar la relación costo-beneficio-efectividad mediante el involucramiento de todos los actores de la CIPD, como sectores productivos, organizaciones sociales, universidades,
-

centros de investigación, empresas de consultoría e ingeniería, la banca y el gobierno en sus tres niveles.

9. Apoyar a los países menos adelantados y de interés para nuestra política exterior, mediante esquemas de colaboración trilateral con países desarrollados y organismos internacionales, con el fin de eficientar los medios y recursos disponibles de México y de terceros donantes en beneficio de los países de menor desarrollo relativo.
 10. Desarrollar nuevas modalidades de la cooperación, en particular las destinadas al ámbito tecnológico-industrial-empresarial, para lo cual se destacarán las coinversiones, los proyectos de desarrollo conjunto, los acuerdos cooperativos sobre una base contractual, los parques tecnológicos y las incubadoras de empresas, que requieren de la participación de las partes en cuanto a recursos productivos, tecnológicos, económicos y comerciales.
 11. Promover la formación de talento empresarial con visión internacional y capacidad de gestión para la promoción y el desarrollo de negocios productivos y eficientes.
 12. Estimular la interacción con otros países en tecnología y comercio, competitividad y cooperación, con el objeto de promover sistemas de innovación tecnológica que impulsen la formación de recursos humanos, la investigación científica, el desarrollo de servicios técnicos, el financiamiento a la innovación y el desarrollo tecnológico, la creación de las interfases investigación-universidad-industria, así como el desarrollo de las empresas de ingeniería y consultoría.
 13. Establecer en la estructura presupuestal el concepto de gasto de "cooperación internacional" con el verdadero alcance que representa, lo que permitirá evaluar el impacto y alto factor multiplicador de esta inversión. Si se considera un instrumento de apoyo a los planes de desarrollo y un instrumento de política exterior, la cooperación requiere de mayores insumos y medios.
-

14. Promover el establecimiento de fondos internacionales que apoyen el amplio espectro de actividades tradicionales y no tradicionales de la CIPD, que incluyan capital de riesgo y financiamiento a empresas productivas y de servicios. La banca internacional y regional debe jugar un papel preponderante.
15. Promover el desarrollo de sistemas de evaluación y medición del impacto de la CIPD, establecer indicadores de la misma, así como impulsar programas de promoción y difusión de la cooperación internacional para que exista un mayor conocimiento y reconocimiento de las actividades y resultados alcanzados.
16. La formación de personal para la gestión de la cooperación es una tarea esencial para contar con la capacidad de atender los aspectos ya citados sobre una base multidisciplinaria. Se deben establecer diplomados y estudios formales a nivel de licenciatura y posgrado con el propósito de formar el personal necesario para la gestión de la cooperación internacional en sus distintos ámbitos.

Durante la administración del presidente Zedillo, México ha dado pasos sin precedente para ordenar y organizar mejor sus herramientas de cooperación internacional. Por esta vía, México recibe y aporta mayores recursos además de que sus proyectos son cada día más pertinentes para su proceso de desarrollo y para sus relaciones exteriores. Sin embargo, dentro del rico universo de alternativas al desarrollo que representa la cooperación internacional, puede afirmarse que el país apenas se asoma y explota esta valiosa corteza. México goza de relaciones políticas, económicas y culturales positivas y dinámicas con el grueso de la comunidad internacional. Esa base de excelencia alcanzada por muchos vínculos diplomáticos es el cimiento insustituible para desarrollar cabalmente nexos de cooperación que denotan y complementan los esfuerzos de los mexicanos en favor de su progreso y bienestar. Sin duda, el legado de esta administración en la materia entrega una sólida plataforma para desplegar a plenitud el potencial de desarrollo que entraña la cooperación internacional.
