



Bruno Figueroa Fischer, *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, México, Instituto Matías Romero-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016, 545 pp., il.

Esta cuidadosa investigación basada primordialmente en fuentes primarias trata sobre la diversa, intermitente y, al final del siglo XX, cuantiosa cooperación internacional de México.

El texto presenta en cuatro capítulos información poco estudiada de la cooperación internacional de México e incluso de la historia diplomática mexicana: se enfoca en la cooperación que México ha dado al mundo. Destaca a lo largo de esta investigación la claridad del texto y los datos duros que proporciona. Se complementa, entre otros, con testimonios gráficos, una abundante bibliografía y anexos que recogen algunas de las fuentes primarias consultadas.

La geopolítica es el hilo conductor para analizar las motivaciones y el flujo de la cooperación internacional de México, primordialmente a Centroamérica, el Caribe y América del Sur. Al mismo tiempo, evidencia que se ha subestimado la cooperación internacional mexicana por falta de datos y de su divulgación.

El primer capítulo está dedicado a las acciones de cooperación llevadas a cabo por México de 1900 a 1945, cimientos de su política en ese ámbito. El autor refiere tanto la génesis de la cooperación de México en diversas modalidades: bilateral (Convenio de cooperación científico y técnica con El Salvador); regional (Oficina Internacional Centroamericana y la Unión Panamericana); multilateral (Sociedad de las Naciones), y el inicio de la solidaridad mexicana frente a embates de la naturaleza (Galves-

ton, Estados Unidos, 1900) y la persecución política (refugiados españoles y otros europeos).

Un lugar especial ocupa el primer programa integral de cooperación mexicano, iniciado en 1943 y que a la fecha perdura, las “Escuelas México”. El programa es muestra de la instrumentación exitosa de la cooperación en la política exterior, junto con los esfuerzos iniciados por José Vasconcelos en el ámbito educativo y Lázaro Cárdenas en el indigenista. Este capítulo resalta la importancia de la cooperación de México aun en periodos difíciles en lo político y económico (al interior y exterior del país).

El segundo capítulo está dedicado a la expansión de la cooperación internacional mexicana que tuvo lugar de 1945 a 1976. El autor revela detalles de las acciones de México que tienen como marco el inicio de un nuevo orden internacional con el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sus organismos especializados y el surgimiento de organizaciones regionales con sus propios entramados.

Muestra que, si bien hasta finales de los años cincuenta el desarrollo interno del país relegó a su política exterior, en los años posteriores y hasta mediados de los setenta, México dedicó un creciente interés, con altibajos, a su política exterior haciendo uso de la cooperación internacional como un instrumento solidario y de proyección más allá de Latinoamérica.

En el capítulo se trata el inicio de la conformación de la institucionalización de la cooperación internacional de México, al tiempo que se gestaron y perfeccionaron sus modalidades; en especial, se suscribieron los primeros convenios de intercambio cultural (Venezuela, 1946) y cooperación técnica y científica (Estados Unidos, 1951) para generar programas plurianuales en la mayoría de los casos.

De igual manera, se exponen los antecedentes de las acciones de cooperación triangular (México-Estados Unidos-Bolivia) y la cooperación Sur-Sur (en América Latina, Norte de África, Medio Oriente y Asia), además de las primeras manifestaciones en foros multilaterales en que México se asume como cooperante dual (receptor y donante).

En el ámbito multilateral se detalla la participación comprometida de México en la construcción del andamiaje internacional enfocado al desarrollo en el marco de la ONU y la OEA, donde asignó a la cooperación

un lugar central. Destaca que México ocupó uno de los diez primeros lugares como donante técnico en la ONU hasta mediados de los cincuenta y las aportaciones voluntarias que brindó tanto al primer programa de asistencia técnica de la ONU (PAAT) como al Fondo Especial de la OEA.

El autor destaca otros aportes de la cooperación internacional de México al mundo: el establecimiento de instituciones o programas que se replican en el exterior, como el centro regional de formación educativa; el programa de cooperación internacional desarrollado en México para el mejoramiento del maíz y del trigo, con participación privada (filantrópica), que devendría, por un lado, en la semilla para la Revolución verde en el mundo y, por otro, en la fundación del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), y el programa nacional de aulas prefabricadas y casas para el maestro. No podía obviarse en este capítulo la continua ayuda humanitaria brindada a la región, especialmente a Chile, pero también a otras áreas geográficas. Por lo que hace a la cooperación internacional de México a África, Asia y Medio Oriente, ésta se incrementó en los años sesenta en ocasión de una mayor presencia de nuestro país en esas regiones.

Para finalizar el análisis de la cooperación internacional de México en este periodo, se detalla el inicio de la institucionalización de la cooperación en la estructura gubernamental, con el establecimiento en la propia Cancillería de la Dirección General de Asuntos Culturales (1960) y la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (1971); en la Secretaría de Educación Pública, el Departamento de Cooperación Intelectual (1960) y la constitución del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

En el tercer capítulo del libro se presenta la cooperación internacional mexicana para el desarrollo de 1976 a 2000. A inicios de este periodo, de acuerdo con el entorno político de la época y la bonanza petrolera del país, la cooperación fue prolífica a nivel bilateral, regional y multilateral; se retomó el discurso de mayores concesiones de los países desarrollados en favor de los menos desarrollados, y el apoyo a la cooperación técnica entre países en desarrollo como vía adicional para superarse.

Estas aspiraciones van forjándose en ejercicios promovidos por México como la celebración de una Conferencia sobre Cooperación Económica entre los países en desarrollo (1976), o la participación comprometida en

foros como la Conferencia Internacional de Cooperación Técnica (1976) y la Conferencia sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (1978), con la premisa de que el desarrollo económico y social contribuye a la paz. En este último foro, por medio del Plan de Acción de Buenos Aires, se provee de un marco conceptual y una guía práctica de la cooperación Sur-Sur en materia técnica y científica. El autor analiza los aportes, principios y acciones no concretadas de la cita de Buenos Aires.

La década de los ochenta es el escenario en el que México buscó, con éxito relativo, favorecer el diálogo en el ámbito multilateral (Cumbre Norte-Sur) en la búsqueda del desarrollo económico. El “espíritu de Cancún” fue superado al caer los precios del petróleo y la crisis de la deuda mexicana que repercutió en la región y el sistema financiero internacional.

Sobre la región centroamericana, el autor desglosa la natural política de concertación y cooperación adoptada por México hacia su entorno geopolítico frente al arribo del gobierno sandinista a Nicaragua y la guerra civil en El Salvador. En este periodo crucial México desplegó acciones de cooperación “al límite de sus posibilidades”. Se destaca que con Nicaragua la cooperación fue abundante y desordenada, convirtiéndose en el país que mayor volumen de cooperación ha recibido en la historia (cerca de mil millones de dólares para final de siglo). La independencia de Belice dio ocasión para que México brindara abundante cooperación a su vecino estratégico durante sus primeros 15 años de vida independiente en diversos rubros.

Desde el inicio de la década de los ochenta hasta el año 2000, una expresión inédita de la cooperación se gestó en la frontera Sur-Sureste de México: el asilo y asistencia a refugiados guatemaltecos. Se desglosa esta historia de éxito de cooperación multidimensional que benefició directamente a cerca de sesenta y cuatro mil personas y que contó con la participación de organismos internacionales y de la sociedad civil.

Con elocuencia, Figueroa Fischer da cuenta de que los años noventa fueron el escenario para que México pasara a la institucionalización de la cooperación hacia Centroamérica. Lo anterior se dio paralelamente a la disminución importante de la cooperación internacional a esta subregión, ya pacificada, por parte de los principales donantes en el mundo. Como parte

de la estrategia mexicana se impulsó la creación de un “trípode institucional de cooperación”: el Programa Especial de Cooperación, el Fondo de Cooperación Mexicano-Centroamericano y la Comisión de Cooperación Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. En la segunda parte de la década se consolidó un mecanismo de interacción por medio del Acuerdo General de Cooperación (1996); posteriormente, en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla se estableció el Programa Mesoamericano de Cooperación y el Primer Programa de Cooperación México-Centroamérica (1998-2000). El autor destaca el compromiso de México en los esfuerzos regionales de cooperación bilateral y triangular.

En la sección dedicada a la cooperación con el resto del mundo de 1976 a 2000, el autor señala que América del Sur es la segunda región a la que se dirigió la mayor cooperación mexicana y comparte información inédita sobre los convenios bilaterales de cooperación suscritos, en los que Europa Oriental y América del Sur ocuparon un lugar primordial. Asimismo, se hace referencia a la cooperación mantenida con Asia, en particular con China (intercambio estudiantil) y con el norte de África (transferencia de tecnologías).

Respecto a los últimos 25 años del siglo XX, el autor ilustra sobre el desarrollo del andamiaje institucional para organizar y ordenar la cooperación internacional para el desarrollo (CID) dentro de la Cancillería: la Dirección en Jefe de Asuntos Culturales y de Cooperación y la Coordinación Ejecutiva de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1976), la Subsecretaría de Cooperación Internacional (1984) y finalmente el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci) en 1998. Al mismo tiempo, se revelan esfuerzos desconocidos para conformar una institución gubernamental especializada para la CID, uno dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 1984 y otro en la propia Cancillería en 1996. Asimismo se refieren antecedentes de la reforma constitucional de 1988 mediante la que se recogieron los principios de la política exterior, entre ellos el de la CID.

El último capítulo del libro contiene un gran aporte al estudio de la CID de México respecto a la cooperación financiera mexicana en el último cuarto del siglo XX. Ésta se encaminó principalmente a Centroamé-

rica, con el Acuerdo de San José (ASJ), como la columna vertebral de la cooperación financiera de México en esa época marcada por la bonanza petrolera. El ASJ, indica el autor, es un ejemplo de cómo México llevó a la práctica la iniciativa presidencial Plan Mundial de Energía para apoyar a los países en desarrollo más dependientes de los hidrocarburos en 1979. Este mecanismo devino en endeudamiento y posteriormente, en algunos casos, condonación de deuda. El ASJ apoyó el desarrollo económico de esos países. Fue un mecanismo de doble vía con retribuciones económicas y políticas importantes. La participación formal de México en el Banco Centroamericano de Integración Económica en 1990 y su incorporación al Banco de Desarrollo del Caribe en 1982 contribuyeron a lo anterior.

Figueroa Fischer resalta que la cooperación financiera de México, brindada por la SHCP, se otorgó en atención a compromisos presidenciales y no se ajustaron éstos necesariamente a la legislación correspondiente. Destaca que, de acuerdo con la información obtenida, en los últimos 20 años del siglo XX, la cantidad destinada a Centroamérica y el Caribe en cooperación financiera sumaba un poco más de dos mil ochocientos millones de dólares, lo que podría colocar a México entre los primeros cooperantes del mundo en desarrollo. Para sostener lo anterior, el autor hace referencia a un estudio del Banco de México que indica que en los años ochenta tal cooperación llegó a representar el uno por ciento del PIB de México.

En suma, se subraya que en los cien años de estudio no todos los gobiernos valoraron por igual la cooperación como instrumento de la política exterior, siendo ésta consustancial a ella. Se resalta a Centroamérica como destino predominante de la cooperación mexicana, sea por razones de seguridad o índole de política, económica o humanitaria. Se señala que el principio de la no condicionalidad fue aplicado en las acciones de cooperación no financieras. Un punto fundamental mencionado es la desvinculación entre la voluntad y la ejecución cabal de acciones de cooperación por falta de recursos para financiarlas. Para concluir, se habla de la existencia de dos cooperaciones oficiales distintas de México: la de la Cancillería, principalmente técnica y científica, con recursos limitados pero ampliamente difundida, y la de la SHCP, de recursos amplios, pero no registrados, no cuantificables y poco visibles.

En mi opinión, de lo expuesto en este libro, se concluye que la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), establecida en 2011, requiere de suficiente presupuesto si se desea dar a nuestra cooperación la altura de nuestras ambiciones en política exterior.

Para los estudiosos de la historia de las relaciones internacionales de México y su cooperación internacional, el autor deja campos fértiles para futuras investigaciones: la cooperación brindada a través de organismos internacionales, la cooperación interinstitucional y la cooperación financiera. Su estudio continuará el camino iniciado y permitirá profundizar aún más lo que se hizo en esta inspiradora obra.

*María del Rosario Marta Peña Jaramillo*