

Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)

A Short History of Mexico's International Development Cooperation

Bruno Figueroa Fischer

Director General de Cooperación Internacional para el Desarrollo,
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, SRE
bfigueroa@sre.gob.mx



Resumen:

La cooperación internacional de México tiene una larga y poco conocida historia que puede rastrear a principios del siglo XX. Durante los cien años siguientes, el gobierno de México fue desplegando cada vez más acciones de cooperación y de asistencia humanitaria bajo numerosas modalidades, cubriendo todo el mundo en desarrollo; su gestión por parte de la Cancillería se fue sofisticando, hasta la creación en 1998 del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci).



Abstract:

The long and little known history of the international cooperation of México has its roots in 1900. In the following one hundred years, the Mexican government progressively deployed more actions of cooperation and humanitarian assistance under different modalities in all the developing world. In this period, the management of the international development cooperation by the Mexican Ministry of Foreign Affairs gained increasing sophistication, and it became more institutionalized with the establishment of the Mexican Institute of International Cooperation (Imexci) in 1998.



Palabras clave:

Cooperación internacional para el desarrollo, política exterior de México, ayuda humanitaria, cooperación técnica, refugiados, Imexci.



Key words:

International development cooperation, Mexican foreign policy, humanitarian aid, technical cooperation, refugees, Imexci.

Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)

Bruno Figueroa Fischer

¿Cuántos saben que el programa de cooperación internacional de mayor impacto en la historia humana, por el número de vidas preservadas y la erradicación de la hambruna en países como India, nació en México? Este proyecto, conocido como la *Revolución verde*, transfirió de México a África y Asia toneladas de nuevas variedades de maíz y trigo, que generaron un brinco sin precedente en la producción de cereales en el mundo en desarrollo. ¿Y quién está enterado de que la principal presa de Bolivia, en el valle de Cochabamba, inaugurada en 1945, se llama “México”, porque fue el producto de la primera cooperación entre los dos países? ¿Quién recuerda que el gobierno mexicano donó, a principios de los años sesenta, docenas de escuelas prefabricadas y portátiles, diseñadas por el arquitecto Pedro Ramírez Vázquez, a 17 países? ¿Quién sabe que el primer semáforo que reguló la circulación en Belice fue producto de la cooperación mexicana?

La creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), en septiembre de 2011, ha despertado interés y provocado en todo el mundo una mirada distinta acerca de las capacidades y la proyección estratégica de México en este ámbito. El país figura en la lista de los llamados “cooperantes emergentes” y la Amexcid es invitada regularmente a dialogar con entidades homólogas de otras regiones del mundo, sobre el presente y futuro de la cooperación internacional.

Sin embargo, al recalcar ante distintos auditorios, incluso nacionales, que la cooperación mexicana al desarrollo no nació con la Agencia, y más aún, que tiene varias décadas de existencia relevante e intensa, queda claro que existe un gran desconocimiento sobre el pasado de la asistencia humanitaria y la cooperación al desarrollo que el gobierno mexicano ha otorgado con gran generosidad.

El presente texto es una versión abreviada de la historia de la cooperación internacional mexicana, que próximamente publicará la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con el objetivo de colmar una laguna inmerecida en la historia de la política exterior mexicana del siglo XX, en la cual la cooperación ha ocupado un lugar destacado, sobre todo en su segunda mitad. La cooperación aquí referida se limita a la que México ha otorgado fuera de sus fronteras hasta el último año del siglo pasado, y no toca la cooperación recibida, que también ha sido importante. Se verá que, en paralelo a la evolución del concepto de *cooperación internacional al desarrollo*, el gobierno mexicano, salvo durante la década de la Revolución mexicana, desplegó acciones cada vez más amplias a lo largo del siglo XX bajo distintas manifestaciones: ayuda humanitaria, formación de recursos humanos, transferencia de conocimientos, líneas de crédito y financiamiento de obras de infraestructura, cooperación técnica y científica, etc. La expansión de la cooperación mexicana fue acompañada del fortalecimiento indispensable de las estructuras institucionales de la Cancillería destinadas a coordinarla de manera más eficiente. La creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci) fue de este modo el antecedente más inmediato de la Amexcid.

Las raíces de la cooperación: 1900 a 1945

En un inicio: solidaridad ante las adversidades

“Un acto de generosidad sin ejemplo. Probablemente nada igual se ha hecho antes en la Historia del Mundo”. Así encabeza, en el estilo de su época, un periódico texano del 22 de noviembre de 1900, ante el donativo de 30 000 pesos del gobierno mexicano para socorrer a las víctimas de un

huracán que devastó el puerto de Galveston, entonces el más importante del estado. Este acto de solidaridad dirigido al vecino del Norte es, acaso, la referencia más antigua de asistencia humanitaria que figure en los archivos de la Cancillería mexicana. El gobierno mexicano ofreció los años siguientes y de manera ininterrumpida su apoyo ante desastres naturales al norte y al sur. A causa de un terremoto en mayo de 1902 en Guatemala, el Congreso mexicano votó un auxilio de 30 000 pesos para las víctimas. En abril de 1906, otro terremoto y un incendio posterior a causa de éste, acabó con casi toda la ciudad de San Francisco, California. La ayuda de México ascendió a 30 000 dólares. En 1917 y 1919, a pesar de los pocos recursos con los que contaba el gobierno mexicano a causa de la guerra civil, se destinaron 30 000 y 20 800 pesos a El Salvador debido a los terremotos que afectaron este país.

Las conquistas sociales de la Revolución mexicana, oferta de cooperación regional

El modelo de gobierno que surgió de la Revolución mexicana, comprometido por la innovadora Constitución de 1917 con el bienestar de los campesinos y la incipiente clase trabajadora, fue objeto de gran curiosidad por parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe. La construcción de nuevas instituciones enfocadas a la educación y al desarrollo, y la adopción de leyes progresistas para su época, motivaron en las décadas siguientes solicitudes de varios países a los gobiernos posrevolucionarios para conocer mejor el “modelo mexicano” y aplicar algo del nuevo modelo de desarrollo en su propio territorio.

En la *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1933-1934*, se observa, por primera vez, la constitución de un programa de becas para otro país, el cual consistió en 10 becas para estudiantes de Costa Rica, a quienes se les exentó del pago de derechos de matrícula.

Los libros de texto gratuito, piedra angular de la nueva política de educación del país, también cruzaron la frontera sur. En 1937 el gobierno mexicano donó 500 ejemplares de la *Geografía Humana* a Panamá. Se prestó,

además, colaboración a un grupo de educadores panameños interesados en la adopción de nuevos programas para sus escuelas.

Inicia igualmente en la década de los treinta la cooperación técnica en las actividades en que la ingeniería mexicana había alcanzado algunos logros como la hidrología y la construcción de presas, prioridad desde tiempos del presidente Álvaro Obregón. Así, en 1938, atendiendo una solicitud de Bolivia, el presidente Lázaro Cárdenas instruyó el traslado de una comisión de ingenieros mexicanos para colaborar en el extenso proyecto de irrigación de los valles de Cochabamba. Fruto de esta colaboración, en 1945 concluyó la construcción de la primera y más grande obra hidráulica de dicho país, conocida como “Represa México”, con capacidad de 50 millones de metros cúbicos de agua.

Las escuelas “México”: otra expresión de solidaridad

En los años veinte se extendió en toda la región latinoamericana la costumbre de nombrar escuelas públicas con el nombre de las naciones amigas “para afirmar los tradicionales lazos del común origen desde los frontispicios de las escuelas”. Este “apadrinamiento” se acompañó, poco a poco, de acciones concretas. En 1937, por ejemplo, el embajador de México en Panamá entregó a la “Escuela República de México” equipos completos para los jugadores de fútbol, ostentando “los colores y el escudo de México”. Años después, en 1943, se estableció el primer programa formal de apoyo a las escuelas “México” por parte de la Cancillería, el cual, bajo otras reglas, sigue operando hasta el presente. “Escuelas México” es, de este modo, el programa de cooperación más antiguo que el gobierno de México ha operado.

Fue una tragedia la responsable de sellar, por medio de la construcción de una escuela, la profunda amistad entre México y Chile. En enero de 1939, un terremoto devastó parte del país sudamericano, causando daños incalculables. El presidente Lázaro Cárdenas anunció la constitución del Comité Nacional de Ayuda a Chile, cuya presidencia honoraria recayó en el canciller Eduardo Hay. Se organizaron programas especiales de radio, un sorteo extraordinario de la Lotería Nacional, una corrida de toros y diversos

espectáculos. Petróleos Mexicanos donó 4500 toneladas de petróleo y la Compañía Azucarera mil sacos de azúcar. La embajada mexicana en Santiago cuantificó éstas y otras aportaciones en aproximadamente doscientos ochenta y seis mil pesos mexicanos. Se trata, sin duda, de la asistencia humanitaria más cuantiosa otorgada por México hasta esa fecha.

En marzo de 1942, el embajador mexicano entregó en Chillán, ciudad a 400 kilómetros al sur de Santiago, la escuela que lleva el nombre de México. Este edificio de dos pisos tiene 10 aulas y en la viga maestra de su vestíbulo se lee simplemente “de México a Chile”. La construcción, sin embargo, no vino sola: David Alfaro Siqueiros y Xavier Guerrero, grandes artistas mexicanos, pintaron varios murales, hoy considerados patrimonio cultural de Chile. Con el tiempo, estas obras sufrieron algunos daños por lo que, en el marco de la cooperación bilateral, fueron sometidas a un proceso de restauración entre 2008 y 2011.

México tiende la mano a España y a los refugiados europeos

El apoyo ofrecido por México a los refugiados republicanos españoles y a europeos que huyeron de la Segunda Guerra Mundial constituyó una de las páginas más admirables y documentadas de la historia diplomática mexicana. La ayuda a la República inició en 1936, motivada por la defensa de la soberanía española ante la injerencia nazifascista, que apoyaba a los insurgentes. La ayuda material —que incluyó fusiles, cartuchos, garbanzo y café, además de la colaboración de México como agente de compras de la República— no tiene cabida en este estudio enfocado en la cooperación para el desarrollo y la asistencia humanitaria.

El gobierno de Lázaro Cárdenas decidió abrir las puertas del país a refugiados españoles; los primeros llegaron a México en el transcurso de 1937. Con el tiempo, el número aumentaría hasta aproximadamente veinte mil individuos.¹ El primer contingente fue quizás el más conocido: 460 menores a

¹ Clara E. Lida, “Lázaro Cárdenas ante la Guerra Civil Española”, en *Caleidoscopio del exilio. Actores, memoria, identidades*, México, El Colegio de México, 2009, p. 131; Vicente Llorens, citado en Dolores Pla Brugat, *Els exiliats catalans*, México, INAH, 1999, p. 157.

los que se condujo a la capital de Michoacán, y a los que por ende se les nombró los “niños de Morelia”. El gobierno de México se hizo cargo enteramente de su traslado, manutención y, posteriormente, educación.

Hasta 1939, el traslado de los refugiados de España a México fue cubierto por el Servicio de Evacuación de Refugiados Españoles (SERE). En México se creó una representación de esta organización, el Comité Técnico de Ayuda a los Refugiados Españoles (CTARE), cuyo objetivo fue proporcionar auxilio y distribuir a los inmigrantes por el territorio mexicano. Se estima que 6785 refugiados llegaron a México de la mano del SERE,² el cual también contribuyó al financiamiento de nuevas escuelas que educarían a los hijos de refugiados.

Otra contribución destacable del gobierno mexicano ocurrió en Francia en 1940 —inédita en esa época por lo que significaba apoyar a refugiados de un país en un tercero. El embajador Luis I. Rodríguez negoció con el gobierno del mariscal Petain un convenio, el 23 de agosto de ese año, que establecía que Francia dejaría salir a todos los españoles refugiados que desearan aceptar el asilo ofrecido por el gobierno mexicano. El Consulado General de México, a cargo de Gilberto Bosques y establecido en Marsella, desplegó una asombrosa variedad de tareas de auxilio a los refugiados españoles —la mayoría confinados en campos de concentración—, de lado a lado del territorio francés: establecimiento de refugios, comedores, auxilios económicos a las familias, dispensario médico e incluso una casa para niños cerca de los Pirineos. Para la atención directa de 2400 refugiados, la representación mexicana en Francia alquiló dos castillos, en La Reynarde y en Montgrand. Hacia 1942, habían logrado salir a territorio nacional unos cuatro mil refugiados;³ al año siguiente, cuando todo el territorio francés había sido ocupado por los alemanes, ya no fue posible auxiliar a los españoles.

² Antolín Piña Soria, *El presidente Cárdenas y la inmigración de españoles republicanos*, México, Multígrafos S. C. O. P, 1939, citado en D. Pla Brugat, *op. cit.*, p. 146.

³ Javier Rubio, *La emigración de la guerra civil de 1936-1939. Historia del éxodo que se produce con el fin de la II República*, t. 2, Madrid, San Martín, 1977, p. 454, citado en D. Pla Brugat, *op. cit.*, p. 151.

A pesar del elevado desempleo en México y del retorno de miles de braceros a finales de los años treinta, el gobierno de Lázaro Cárdenas y luego el de Manuel Ávila Camacho otorgaron permisos de trabajo y amplias facilidades a los refugiados españoles para que obtuviesen la nacionalidad mexicana —lo cual implicaba cambios importantes en las rígidas legislaciones de entonces en materia de naturalización y población—, lo que les permitió insertarse con éxito en la sociedad que los había acogido. Finalmente, tras los pasos de los españoles, llegaron refugiados del centro y este de Europa. Se calcula que arribaron 2250 judíos, 1500 alemanes no judíos y 1400 polacos.⁴

La cooperación internacional mexicana se expande: 1945-1975

El fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, sentó las bases de una nueva arquitectura internacional centrada en la Organización de las Naciones Unidas (ONU); su Carta estableció no sólo mecanismos para preservar la paz y la seguridad internacional, sino también un sistema colectivo encaminado a apoyar el desarrollo de todas las naciones. El Consejo Económico y Social sería el foro especializado para discutir precisamente los temas de desarrollo. Los Acuerdos de Bretton Woods, del año anterior, sentaron igualmente las bases de un sistema financiero internacional que sirviera para la reconstrucción de los países destruidos por la guerra, que eran muchos, pero también para el fomento económico de los países más pobres del orbe, muchos de los cuales, como India o Indonesia, iniciaban sus procesos de independencia. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, luego Banco Mundial, tendría la responsabilidad de estas tareas.

Con la voluntad de traducir esta nueva visión progresista del mundo en acciones concretas, se fueron instituyendo en los años y décadas siguientes

⁴ Hans Wollny, “México y el reto del asilo: una visión desde afuera”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXIII, núm. 69, septiembre-diciembre de 1990, pp. 983-986.

a la guerra organismos especializados de las Naciones Unidas con objetivos temáticos específicos, pero todos orientados a la resolución de los principales problemas económicos y sociales de la humanidad: la FAO, la UNESCO, la OMS, la OIT, entre otros.

México abrazó con entusiasmo los propósitos y acciones de las Naciones Unidas; enarboló, incluso con decisión, algunas de las grandes causas de las dos décadas siguientes: la descolonización y la libre autodeterminación de los pueblos, la lucha contra el *apartheid*, y en particular el desarrollo como legítima aspiración de todos los pueblos de la tierra. A partir de los años sesenta, el gobierno mexicano se sumó a la causa de la búsqueda de términos más favorables del intercambio comercial entre los países ricos y los llamados en ese entonces subdesarrollados, y pugnó especialmente por un incremento de los precios de las materias primas.

México participó en los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas desde un inicio, lustros antes del establecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1966). Así, en la primera mitad de los años cincuenta, México se encontraba entre los diez primeros países que mayor número de expertos ponía a disposición del entonces llamado Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

En el ámbito continental, la Organización de los Estados Americanos (OEA), establecida en 1948 como heredera de la Unión Panamericana, a la par de la ONU, construyó una red de agencias regionales especializadas, dedicadas a mejorar el bienestar de los pueblos de América Latina en toda una gama de rubros esenciales para el desarrollo. El gobierno mexicano también incursionó de manera decidida en las acciones de cooperación propiciadas por estas organizaciones, en particular en el Programa de Cooperación Técnica de la OEA. De igual modo, se encontró entre los primeros países que apoyaron la creación de un organismo regional de crédito que apuntalara el desarrollo de América Latina y el Caribe, el cual finalmente cobró vida en 1959 bajo el nombre de Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el ámbito interno, el fuerte crecimiento económico durante casi tres décadas cambió definitivamente el rostro de México y de su sociedad, con la modernización de su industria, agricultura y otros sectores. Se contó así con más medios para desplegar una política exterior que tuvo, en el caso

de los gobiernos de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), miras verdaderamente globales. La cooperación internacional se fue constituyendo cada vez más como un componente esencial de la diplomacia mexicana.

En esta época, se fueron perfeccionando los principales instrumentos y modalidades de cooperación internacional de México que siguen aún vigentes: intercambio de conocimientos por medio de reuniones de expertos, en los ámbitos bilateral, regional e internacional; becas a estudiantes extranjeros para formación y especialización; donación de equipos, medicinas, insumos diversos; créditos para compra de alimentos o diferentes insumos mexicanos; suscripción de los primeros convenios bilaterales de intercambio cultural y de cooperación técnica y científica, que a su vez sentaron las bases de programaciones reguladas y plurianuales.

El primer convenio de este tipo negociado por México fue con Cuba en 1947, el cual además ya marcaba un carácter horizontal en la cooperación, es decir, de igual a igual, con la concesión recíproca de becas y el intercambio anual de profesores, entre otros. Con los años se multiplicó la firma de acuerdos de cooperación técnica y científica, a tal grado que para 1973, la Memoria de la SRE destacaba que se habían suscrito “más acuerdos en los últimos dos años que en los diez años anteriores”.⁵

Lo que hoy se conoce como “cooperación triangular”, es decir, la que llevan a cabo dos países, en general uno desarrollado y uno en desarrollo hacia un tercero, ya estaba prevista en el primer convenio de cooperación con los Estados Unidos de América de 1951, el cual establecía la cooperación conjunta en el “intercambio mutuo de conocimientos y procedimientos técnicos con otros países”.⁶

También, a partir del gobierno de Adolfo López Mateos, México incursionó, por primera vez, más allá de Latinoamérica, para ofrecer cooperación a

⁵ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973-1974*, México, SRE, 1974, p. 67.

⁶ *Arreglo General de Cooperación Técnica entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, México, D. F., 27 de junio de 1951, disponible en <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/EUA-COOP.%20TECNICA.pdf> (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2014).

África, Medio Oriente y Asia. En el ámbito humanitario, México envió medicinas y productos alimenticios al pueblo de Corea, en los años 1950-1951 “como un símbolo de que sus sufrimientos y penalidades han encontrado eco entre nosotros”.⁷

En la primera década de la posguerra, fue quizás el nombramiento de Jaime Torres Bodet como director general de la UNESCO (1948-1952), lo que marcó el rumbo de la cooperación internacional de nuestro país. Una de las principales instituciones de cooperación mexicana creadas en esa época bajo la mirada de Torres Bodet fue el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREFAL); su propósito era apoyar la tarea educativa en los espacios más rezagados de esos países, en particular en el ámbito rural. En más de sesenta años de existencia, y ahora como organismo internacional autónomo bajo el nombre de Centro Regional de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina, ha formado a cerca de veintiséis mil personas entre docentes, investigadores y autoridades de México, pero también de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, entre otros.

Hasta 1970, el Departamento de Asistencia Técnica, dependiente de la Dirección General de Organismos Internacionales de la SRE, se encargaba de coordinar la cooperación técnica y científica. En septiembre de 1971, por acuerdo presidencial, se creó la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional en la SRE, con la que se buscó consolidar las áreas dedicadas a la cooperación, tanto la recibida como la ofrecida. Esta dirección tenía como objetivos negociar y poner en práctica los tratados y acuerdos de cooperación, y por medio de sus departamentos de becas y difusión e intercambio, divulgar oportunidades de estudios en el extranjero e intervenir en la obtención y concesión de becas para cursos intensivos de especialización y para estudios de posgrado. Mediante su Departamento

⁷ “V Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán Valdés. 1 de septiembre de 1951”, en *Informes presidenciales. Miguel Alemán Valdés*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis del Congreso de la Unión, 2006, p. 206, en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-10.pdf> (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2014).

de Programación, intervenía en la elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos de cooperación técnica y científica.⁸

La Revolución verde: programa extraordinario nacido en México

En 1943, en plena Segunda Guerra Mundial y ante el crecimiento acelerado de la población mexicana, peligraba la seguridad alimentaria del país. La Fundación Rockefeller inició entonces un programa con el gobierno mexicano para mejorar la calidad y resistencia de las semillas de maíz y trigo. El ingeniero agrónomo Norman Borlaug (premio Nobel de la Paz en 1970) estableció, con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, una Estación de Experimentación Agrícola en el Valle del Yaqui. De acuerdo con Borlaug, este proyecto “ha tenido mayor influencia en la producción de alimentos que cualquier otra estación experimental sobre la tierra”.⁹ En una década, gracias a la creación exitosa de nuevas variedades de maíz y de trigo enano, México alcanzó la autosuficiencia en cereales, y estaba en condiciones de exportar, sin retribución alguna, semillas mejoradas a otros países. India fue un receptor principal de las semillas de trigo mexicanas en la primera mitad de los años sesenta (18000 toneladas), cuyo rendimiento era dos o tres veces superior al de las semillas locales. Pero también Egipto e Irán, entre otros, solicitaron granos mexicanos para incrementar su producción interna.

A mediados de los años sesenta era necesario dar respuesta institucional adecuada a la creciente demanda mundial de semillas y de capacitación. En 1962, el presidente López Mateos acordó la constitución de un organismo internacional autónomo, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), el cual fue fundado en 1966. El gobierno proporcionó un terreno en el Valle de Texcoco, colindante de la Ciudad de México, entre otros apoyos.

⁸ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1971-1972*, México, SRE, 1972, p. 143.

⁹ Norman Borlaug citado en S. Husain, “El CIMMYT y la comunidad científica internacional”, en *La conmemoración del 20 aniversario del CIMMYT*, México, CIMMYT, 1987, p. 10.

Para mediados de los años ochenta, más de cuatro mil científicos agrícolas de 125 países habían recibido capacitación en el CIMMYT.¹⁰ Esta institución había liberado alrededor de cuatrocientas variedades mejoradas de maíz y trigo en 60 países en desarrollo, y a la fecha alberga las colecciones más grandes de germoplasma de maíz y trigo del mundo en desarrollo; también sigue siendo el centro de distribución de gran parte de los materiales experimentales de estos cereales. El CIMMYT se ha beneficiado de los recursos humanos y físicos de México; hacia la década de los ochenta 800 mexicanos colaboraban ahí.¹¹

En perspectiva, y ante visiones críticas contemporáneas de la cooperación internacional al desarrollo de las décadas pasadas,¹² puede aseverarse que el programa de mejoramiento de semillas de maíz y trigo iniciado en el Valle del Yaqui en 1943 ha sido, quizás, el que mayor impacto ha tenido en el bienestar de millones de seres humanos, pues ayudó a erradicar el hambre en países como India, en donde la producción total de trigo se duplicó en sólo una década, con rendimientos multiplicados por cuatro. Además, a diferencia de las semillas que en la actualidad venden, con grandes ganancias, empresas multinacionales, el material mejorado fue donado solidariamente por México, con el pleno acuerdo de la Fundación Rockefeller.

Escuelas prefabricadas para el mundo

Otro episodio destacado de la cooperación internacional mexicana de esa época fue el diseño y la fabricación de un modelo de aulas escolares de bajo costo, que México donó a numerosos países. En 1958, Jaime Torres Bodet, titular por segunda ocasión de la Secretaría de Educación Pública, lanzó el Plan de Once Años para la construcción masiva de escuelas. El

¹⁰ *Ibid.*, pp. 8-9.

¹¹ D. L. Winkelmann, "Contribuciones del CIMMYT a la agricultura mundial", en *La conmemoración...*, p. 33.

¹² Véase, por ejemplo, Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is Another Way for Africa*, Londres, Penguin, 2009.

arquitecto Pedro Ramírez Vázquez ideó entonces un diseño de aulas con elementos prefabricados que podían ser transportados “a lomo de burro, a caballo o en pangas si había que cruzar zonas de agua”.¹³ Este modelo se diseñó de forma tal que pudiese recibir muros y techumbres de diversos materiales, según las posibilidades de cada comunidad.

Por este diseño de una escuela rural prefabricada, el arquitecto mexicano ganó el Gran Premio de la XII Trienal de Milán en 1960, dedicada precisamente a la escuela de campo y la casa del maestro. En México se construyeron más de treinta y cinco mil escuelas siguiendo este diseño. El presidente López Mateos decidió donar la patente a la UNESCO para su libre uso en todo el mundo, con lo que pudieron construirse aulas en 17 países, muchas donadas directamente por el gobierno de México, la mayoría en América Latina, pero también en Yugoslavia, Filipinas, Egipto, Indonesia, entre otros.¹⁴

Incursión en África, Asia y Medio Oriente

En pleno proceso de descolonización, la ONU declaró 1960 “El año de África”. Esa década también fue declarada la “década del desarrollo”. En 1961 ocurrió la primera gira de altos funcionarios mexicanos al continente africano, por encargo personal del presidente López Mateos. Representantes de la Cancillería, Nacional Financiera, la Comisión Nacional del Maíz y la Secretaría de Industria y Comercio visitaron 13 países del continente. Se anunciaron acciones de cooperación y becas para jóvenes africanos —en 1953 había iniciado el primer programa para estudiantes etíopes en México. En 1965, la CONASUPO extendió un crédito a la República Árabe Unida (Egipto), por 23.7 millones de dólares, para la compra de cereales mexicanos.¹⁵

¹³ Guillermina Escoto, “Pedro Ramírez Vázquez. El arquitecto que construyó para la gente”, en Instituto Nacional de Antropología e Historia, en www.inah.gob.mx/reportajes/6575-pedro-ramirez-el-arquitecto-que-construyo-para-la-gente (fecha de consulta: 19 de agosto de 2014).

¹⁴ Armando Ponce, “La escuela rural mexicana”, en *Proceso*, núm. 1903, 20 de abril de 2013, pp. 77-79.

¹⁵ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1970-1971*, México, SRE, 1971, p. 35.

Un mayor acercamiento con África ocurrió una década después: establecimiento de relaciones diplomáticas, apertura de embajadas (Ghana fue una de ellas), primeras visitas presidenciales al continente (Luis Echeverría fue el primer presidente mexicano en visitar África y Medio Oriente) y firma de convenios de cooperación técnica con Senegal, Argelia y Gabón. Como ejemplo de la cooperación mexicana con esa región, en 1974, ante una solicitud de Tanzania para el diseño y la construcción de Dodoma, su nueva capital, el gobierno, por medio de la Universidad Autónoma Metropolitana, otorgó asistencia técnica que involucró dos visitas de arquitectos mexicanos, encabezados por Pedro Ramírez Vázquez.¹⁶

Adolfo López Mateos fue el primer jefe de Estado mexicano que dirigió sus pasos a Asia (India, Indonesia, Japón y Filipinas). El presidente Echeverría visitaría posteriormente Irán, India, Sri Lanka, Japón y China. En todos los casos, la suscripción de acuerdos de cooperación también se acompañaba de ofrecimientos de becas, intercambio de expertos o proyectos de acción concreta.

Hacia la institucionalización de la cooperación mexicana: 1976-2000

México, al igual que la comunidad internacional, vivió cambios profundos en el último cuarto del siglo xx. El país transitó de una economía cerrada y altamente dependiente del petróleo, a una acelerada apertura centrada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El resto del mundo también atestiguó el fin de la bipolaridad, una acelerada globalización y la progresiva emergencia de nuevos centros económicos como China.

Al mismo tiempo, las esperanzas de los países en desarrollo de poder negociar un nuevo orden económico internacional, reequilibrando los términos de los intercambios comerciales y logrando una mayor transfe-

¹⁶ Hilda Varela e Indira Iasel Sánchez, *África y Medio Oriente*, México, SRE (Mercedes de Vega, coord., Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010, vol. 7), 2011, pp. 118 y 119.

rencia de ayuda del Norte hacia el Sur, se fueron esfumando después de la Conferencia sobre Cooperación Internacional y Desarrollo de Cancún (octubre de 1981), la cual se tradujo en escasos resultados. Casi veinte años después, una iniciativa de la ONU reavivaría las esperanzas de un nuevo esfuerzo a favor de los países más pobres: los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

El último conflicto de la Guerra Fría tuvo lugar en la frontera sur de México, con serias implicaciones para la propia seguridad nacional del país. Las guerras civiles en tres países de Centroamérica provocarían movimientos de población hasta México, que tuvo que atender una inesperada migración forzada, la tercera y más numerosa ola de refugiados en territorio nacional después de la española y la latinoamericana de los años setenta.

El gobierno mexicano desplegó en los años ochenta una activa diplomacia para contener la violencia en la región, centrada en el Grupo de Contadora. Consciente de que la política sola no podía reencauzar a las polarizadas sociedades centroamericanas hacia la paz y el desarrollo, también fue multiplicando las iniciativas de cooperación hacia la región. Para finales de la década, concluidos los conflictos armados, era tal el volumen de cooperación que dependencias e instituciones mexicanas realizaban con la región, que la Cancillería decidió entonces encauzarla y coordinarla a través de una nueva entidad, la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica.

Este nuevo esfuerzo de coordinación se reforzó con la celebración de la primera cumbre de México y Centroamérica, celebrada en Tuxtla Gutiérrez en enero de 1991, enfocada a las acciones a favor del desarrollo regional. La última década del siglo cierra con una iniciativa destinada a darle a la cooperación mexicana una estructura más sólida y acorde con su dimensión y la ambición de sus coordinadores: el Imexci.

Asilo y asistencia a refugiados guatemaltecos

A comienzos de los ochenta el gobierno de México se enfrentó a una crisis humanitaria a gran escala totalmente inédita, que puso a prueba sus

capacidades institucionales. En el contexto de los últimos embates de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, pero esta vez en Centroamérica, ocurrió un éxodo masivo de salvadoreños, nicaragüenses y guatemaltecos que huyeron de las guerras civiles en sus países. La cantidad exacta de refugiados que llegaron a México difícilmente podrá determinarse con precisión; en todo caso, la cifra supera los ciento cincuenta mil, lo que convirtió a México en uno de los países de Latinoamérica que más refugiados de la misma región ha recibido.

La primera acción gubernamental fue la institución, en julio de 1980, de la Comisión Mexicana de Asistencia a Refugiados (Comar), que involucraba a las secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, para coordinarse entre ellas y con las instituciones internacionales que apoyarían en los cuatro lustros siguientes a los refugiados (ACNUR y Programa Mundial de Alimentos, principalmente).

Desde finales de 1980, huyendo de una represión masiva e indiscriminada contra sus comunidades, miles de campesinos guatemaltecos cruzaron la frontera de Chiapas en busca de la protección del gobierno y de la sociedad mexicana. Para 1982 superaban los cincuenta mil, distribuidos en más de ciento veinte campamentos de diversos tamaños, y viviendo en condiciones adversas en el corazón de la selva.

La intervención gubernamental puede dividirse en cuatro etapas: una atención humanitaria *in situ* los tres primeros años; la reubicación de 40 000 refugiados en nuevos campamentos en Campeche y Quintana Roo; su pacífica repatriación cuando las condiciones políticas y sociales lo permitieron, y finalmente la naturalización de los guatemaltecos que prefirieron permanecer de manera definitiva en México.

Para 1984 el gobierno mexicano había llegado a la conclusión de que no podía garantizar la seguridad de todos los refugiados tan cerca de la frontera (ocurrieron varias incursiones militares guatemaltecas hasta abril de ese año), y que tampoco había condiciones para que tuvieran recursos suficientes para subsistir a mediano y largo plazo. Se reubicó entonces a la mayoría de ellos en 57 campamentos administrados por la propia Comar en Campeche y Quintana Roo. En el primer estado llegaron a asentarse 12 500 personas, y 6 000 en el segundo. Si en un inicio la acción no estuvo

exenta de críticas de la sociedad civil y de parte de los propios refugiados, en perspectiva, la decisión fue considerada acertada: las condiciones de vida mejoraron sustancialmente y fue más fácil, para el gobierno mexicano y las organizaciones internacionales, atenderlos de manera más efectiva, otorgando inclusive educación básica y media a los menores que habían cruzado la frontera o que fueron naciendo en su nueva tierra.

En 1986 regresó el orden constitucional en Guatemala con la elección del presidente Vinicio Cerezo. Inició entonces el regreso ordenado y pacífico de miles de refugiados a su patria, apoyados por un programa especial del gobierno mexicano puesto en marcha en 1993. Para 1999, casi cuarenta y tres mil refugiados se acogieron a la repatriación voluntaria.

A partir de 1996 el gobierno buscó la integración definitiva de los refugiados que habían permanecido en territorio mexicano, beneficiando a más de diez mil con cartas de naturalización. En 1997, con el apoyo financiero de la Unión Europea, se desarrolló un Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos en los Estados de Campeche y Quintana Roo, orientado a promover la actividad productiva de la población de ex refugiados y mexicanos.

Programa de Cooperación Energética (Acuerdo de San José)

A partir de 1979, como cercano complemento de la diplomacia, la cooperación se convirtió en una pieza clave de la acción mexicana en Centroamérica. En un contexto de inestabilidad en el mercado petrolero internacional y una factura creciente para los países de la región, todos importadores netos, cobraba sentido un amplio programa de cooperación centrado en el crudo. Así, los presidentes José López Portillo de México y Carlos Andrés Pérez de Venezuela anunciaron en San José, Costa Rica, en agosto de 1980, el Programa de Cooperación Energética para países de Centroamérica y el Caribe, conocido como “Acuerdo de San José”, el cual benefició a 11 países.

México y Venezuela se comprometieron, en partes iguales, a mantener la garantía de suministro de hasta ciento sesenta mil barriles de petróleo al

día, además de otorgar créditos a los países beneficiarios por 30% de sus respectivas facturas petroleras con un plazo de cinco años y una tasa de interés de cuatro por ciento. Esto significaba una rebaja sustancial en esa década en la que la tasa del mercado era de 15%. El Acuerdo de San José contemplaba, además, la posibilidad de convertir esos créditos en otros de hasta veinte años con una tasa de interés de dos por ciento, siempre y cuando los recursos se destinaran principalmente a proyectos de desarrollo relacionados con el sector energético.¹⁷

De acuerdo con la CEPAL, entre 1985 y 1993 el Acuerdo de San José destinó 490 millones de dólares (MDD) a la cooperación, los cuales permitieron desarrollar 67 proyectos en la región. De esos recursos, 34% (164 MDD) corresponde a préstamos otorgados por México para 33 proyectos.¹⁸ El Acuerdo se renovó periódicamente durante 25 años, hasta su denuncia unilateral por parte de Venezuela en 2012.

La cooperación internacional en la Constitución mexicana

En 1988, la cooperación internacional para el desarrollo, junto con otros seis principios —autodeterminación de los pueblos; no intervención; solución pacífica de controversias; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los estados, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales—, adquirió rango constitucional como uno de los ejes rectores de la política exterior de México, luego de la reforma al artículo 89, fracción X. Con esta iniciativa, México reconocía la importancia de promover las relaciones de cooperación como instrumento complementario para su desarrollo y el de otros países.

¹⁷ *Declaración Conjunta de los presidentes de Venezuela y México*, San José, Costa Rica, 3 de agosto de 1980.

¹⁸ Los créditos de largo plazo concedidos por el gobierno mexicano se destinaron a Honduras (79.6 MDD, equivalentes a 48%) y Guatemala (36.6 MDD, 23.5%). El restante 28% de los recursos se asignó a Nicaragua, El Salvador y Costa Rica (23.9, 11.8 y 5.1 MDD, respectivamente). CEPAL, *Utilización y beneficios del Acuerdo de San José para el Istmo Centroamericano*, México, CEPAL, 1994, p. 19.

La cooperación con Centroamérica se institucionaliza

Como vías para terminar con los conflictos armados en Centroamérica y para contribuir a atacar las causas profundas que generaban la inestabilidad en la región, el gobierno de México apoyó la creación de mecanismos de concertación política y de cooperación como el Grupo de Contadora, el Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), y el Acuerdo de Cooperación Energética de San José.

El Grupo de Contadora nació en enero de 1983 a iniciativa de México, con el concurso de Venezuela, Colombia y Panamá. Para los presidentes del Grupo, reunidos por primera ocasión en julio de ese año, “el atraso económico [...] está en la raíz de la inestabilidad regional y es la causa próxima de muchos de sus conflictos”.¹⁹ De allí la decisión de estos países de crear CADESCA, como un auxiliar de Contadora, con objeto de complementar la acción política con tareas de apoyo al desarrollo económico; sus tareas consistían en apoyar y fortalecer los mecanismos de integración económica centroamericana, y, concretamente, obtener financiamientos para el Fondo Centroamericano del Mercado Común, el fomento a las exportaciones, y cooperación técnica y capacitación, entre otros.

Años después, en 1990, para dar unidad y coherencia a la cooperación que México realizaba en los países del istmo se creó, por decreto presidencial, la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, entidad interinstitucional compuesta por 23 dependencias del Ejecutivo federal, presididas por la SRE, cuyas funciones consistían en promover, coordinar, evaluar y autorizar los programas y las acciones de cooperación que el gobierno de México y algunas instituciones llevaban a cabo con Centroamérica de manera aislada y espontánea.²⁰ Entre 1990 y 1995, México había realizado 4535 acciones de cooperación: 387 en el ámbito

¹⁹ “Declaración de Cancún para la Paz en Centroamérica”, Cancún, Quintana Roo, 17 de julio de 1983.

²⁰ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *La cooperación mexicana con Centroamérica 1991-1995*, México, SRE, 1996, p. 6.

económico, financiero y comercial; 1808 en el sector educativo-cultural y 2340 en el de cooperación técnica. De todas esas acciones, más de cuatro mil fueron bilaterales, la mayoría con Guatemala, Costa Rica y El Salvador, y 300 tuvieron alcance regional.²¹

Mecanismo de Tuxtla

Este nuevo esfuerzo de coordinación se reforzó con la celebración de la Reunión Cumbre México-Centroamérica, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en enero de 1991, conocida como Tuxtla I, en la que el presidente de México y sus homólogos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron, entre otros instrumentos, el Acuerdo General de Cooperación, según el cual se comprometían a fortalecer y ampliar la cooperación entre sus países en los ámbitos político, económico, técnico-científico y educativo-cultural. Con base en este esquema de cooperación, se puso en marcha el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica, estructurado en áreas económicas, técnico-científicas y educativo-culturales. En 1992, México se incorporó como socio extrarregional del Banco Centroamericano de Integración Económica, y en 1994 se decidió ampliar la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica hacia el Caribe.

Luego de los primeros años de operación de este esquema de colaboración surgido en Tuxtla, el presidente Ernesto Zedillo dio un nuevo impulso a este importante programa. En la Segunda Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México (conocida como Tuxtla II) de febrero de 1996 se buscó, entre otras cosas, construir una asociación privilegiada con Centroamérica, la cual, en lo político, se traduciría en la búsqueda de consensos regionales sobre temas comunes, y en fortalecer la posición del área ante el exterior; en lo económico, aspiraría al fortalecimiento de una relación de socios en el comercio de bienes, servicios e inversiones, y la búsqueda de la promoción y el financiamiento para el desarrollo, y en el ámbito de la cooperación, buscaría una profundización en

²¹ *Ibid.*, p. 10.

las áreas técnica, científica, educativa y cultural. Además, se incorporaron Belice y Panamá. En la Tercera Reunión de julio de 1998 o Tuxtla III, se institucionalizó la cooperación regional y se impulsó la integración regional centroamericana. Los 13 proyectos de cooperación definidos cubrían seis áreas consideradas como prioritarias por los países de la región: educación, salud, medioambiente, turismo, agricultura y ganadería, y prevención y atención a desastres.

Entre 1994 y 2000, en el marco del Mecanismo de Tuxtla se concluyeron más de cuatrocientos proyectos de cooperación y había 617 en marcha.²²

El Instituto Mexicano de Cooperación Internacional

Convencido de la trascendencia de la cooperación internacional como factor de paz y desarrollo, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, siendo canciller Rosario Green Macías, decidió crear en febrero de 1998 el Imexci como órgano desconcentrado de la SRE y punto focal nacional responsable del diseño y la conducción de la política mexicana en la materia. Este Instituto tenía como propósito:

Lograr una mayor coordinación de los múltiples esfuerzos que se realizan en el país en el campo de la cooperación internacional. También responde a la 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.²³

En su instalación, se reconoce que representa la consolidación de años de trabajo de México en este campo, y se reafirma el carácter dual del

²² Enrique Berruga Filloy, “La política mexicana de cooperación internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 61, julio-octubre de 2000, p. 261.

²³ Jorge Alberto Lozoya, “La nueva política mexicana de cooperación internacional”, en *Foro Internacional*, vol. 41, 166, octubre-diciembre de 2001, pp. 931-932.

país como oferente y receptor de cooperación. En las declaraciones de principios del Instituto, se establece que inicia sus trabajos con base en un nuevo concepto de cooperación, entendiéndolo que se abandona el enfoque asistencialista para dar paso a una visión de la cooperación centrada en el beneficio mutuo, el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos.

En su vertiente de proveedor, el Instituto se enfocó en el fortalecimiento de la cooperación horizontal con los países en desarrollo, y centró sus acciones en los países de Centroamérica y el Caribe. También mantuvo una participación activa en los organismos y foros internacionales de diálogo y ejecución de cooperación, como el PNUD, la OEA, las cumbres iberoamericanas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En su dimensión estructural, el Imexci estuvo integrado por una dirección ejecutiva y cuatro direcciones generales con atribuciones en las siguientes áreas: cooperación técnica y científica; cooperación educativa y cultural; cooperación económica y desarrollo, y cooperación con Centroamérica y el Caribe.

Esta iniciativa tuvo corta vida, al decidir el gobierno del presidente Vicente Fox en diciembre del año 2000 desaparecer el Imexci para darle mayor visibilidad a otras áreas de la política exterior.

Epílogo: 100 años de creciente y cada vez más compleja cooperación internacional mexicana

Como una suerte de cortometraje, en las páginas anteriores se trató de poner luz sobre las principales acciones y las etapas clave de la cooperación que el gobierno mexicano desplegó hacia el exterior el siglo pasado. Han quedado fuera, sin duda, muchas acciones que merecerán su lugar en la monografía más amplia que será publicada en breve, pero el lector tendrá una idea clara de esa rica y compleja evolución.

Pueden destacarse, someramente, las siguientes etapas. La solidez económica del último decenio del Porfiriato pudo reflejarse en lo que los go-

biernos de esa época realizaban como acciones solidarias con países en desgracia: donativos para las víctimas de fenómenos naturales o la reconstrucción de ciudades. Al emerger de la Revolución, los nuevos gobiernos estaban conscientes de la singularidad del modelo político y social mexicano, y no tuvieron reparo en enseñarlo o, en el lenguaje de hoy, en presentar sus mejores prácticas, como en la educación. Aún con recursos exiguos, algunos gobiernos —y destaca ciertamente el de Lázaro Cárdenas— tendieron la mano a gobiernos y pueblos del mundo en esos tiempos convulsos.

Cuando se construye una nueva arquitectura mundial, a partir de 1944, México no desea ser un actor marginal y de nuevo, a pesar de contar con recursos limitados, logra alcanzar una influencia regional notable, en que la cooperación ocupó un lugar destacado. Pero sin duda a partir de los años setenta la cooperación crece en calidad y cantidad, ahora sostenida por una economía más grande y un gobierno con mayores capacidades.

En los años ochenta la cooperación con Centroamérica cobró un matiz distinto: la imponía la seguridad nacional, ante la amenaza de una conflagración regional mayor. Así, de complementaria a la diplomacia, se tornó necesaria, casi central. No extraña que la cooperación internacional al desarrollo haya sido uno de los principios de la política exterior plasmados en la Constitución mexicana en 1988.

Una administración más compleja de la cooperación obligó a fortalecer los mecanismos institucionales de concepción, coordinación y supervisión, que culminó con la creación del Imexi en 1998, si bien el proyecto de creación de una agencia mexicana de cooperación existió desde los años ochenta. Habría que esperar poco más de dos lustros para que esa agencia cobrara realidad, con el nombre de Amexcid. Esta nueva etapa deja de ser historia para convertirse en presente.