

Fue un camino muy largo la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

*Entrevista a Rosario Green, embajadora emérita de México**

Una larga e interesante trayectoria profesional distingue a la embajadora emérita, Rosario Green Macías, quien fue la principal promotora de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Entre sus numerosos logros diplomáticos y políticos destacan ser la primera mujer al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), haber ocupado cargos de alta importancia en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, siendo muy cercana al entonces secretario general de esa organización, Boutros-Boutros Ghali, y haber sido senadora de la República por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Destaca también su trayectoria académica y es autora de numerosas publicaciones.

En esta entrevista, realizada en octubre de 2013, Rosario Green asienta su valioso testimonio del largo proceso que concluyó con la aprobación de la LCID, sustento jurídico de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid). Asimismo, expone sus puntos de vista sobre la labor de la Agencia, que el pasado 28 de septiembre cumplió tres años.

* La entrevista tuvo lugar en la Ciudad de México en octubre de 2013. Una versión preliminar se encuentra disponible en Amexcid, "Entrevista a Rosario Green, embajadora emérita de México", octubre de 2013, en <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/prensa/entrevistas/1897-entrevista-a-rosario-green-embajadora-emerita-de-mexico> (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014).

Amexcid: Embajadora Green, durante años impulsó en la Cancillería y en el Poder Legislativo la LCID, ¿por qué esta área de la política exterior es tan importante para México?

Embajadora Rosario Green: Yo fui subsecretaria para América Latina, Asuntos Culturales y Cooperación. Fue un área nueva que se creó en el segundo trienio de la administración del presidente Salinas, y el canciller Fernando Solana me ofreció esa Subsecretaría. Realmente nuestra cooperación estaba muy centrada en Centroamérica y el Caribe, pero también con el horizonte de salir de los confines. Desde entonces yo empecé a entender muy bien que México no solamente era ya receptor de asistencia para el desarrollo de cooperación internacional, sino que también era un proveedor de cooperación internacional.

Me pareció que era un giro importante de la política exterior, porque cuando la política dura se dificulta, la política blanda —que es lo cultural y la cooperación— permite abrir muchas puertas. A mí me pareció que tener lo cultural y la cooperación permitía a mi Subsecretaría, y por supuesto a la Cancillería, la entrada a esas zonas donde era complicado entrar de alguna u otra manera, tal vez por cuestiones de prejuicio y a lo mejor por cuestiones de falta de recursos para abrir embajadas o consulados.

Amexcid: ¿Cuáles son los antecedentes de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo?

Embajadora Rosario Green: Cuando llego a la Secretaría como titular, logro consolidar mi pensamiento al respecto en el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci), que tenía como objetivo central agregar todas las zonas de cooperación, incluida la cultural: todo el poder blando en un solo organismo. Mi pretensión era hacerlo similar al Instituto Matías Romero, es decir, un órgano desconcentrado de la Cancillería, sujeto al canciller, pero con capacidad propia de acción-interlocución, no nada más como un apéndice del canciller; aun si no tenía independencia presupuestaria, como tampoco la tiene el Matías Romero, al menos algo que le diera un sello distintivo de cómo hacer las cosas y cómo llevar a

cabo la diplomacia blanda de este país, que no siempre es dignamente tomada en cuenta, lamentablemente.

Una de mis grandes preocupaciones en el ámbito de la cooperación era no tener la capacidad de ofrecerle al presidente de la República, ya como canciller, una cifra contundente de la cooperación de México en Centroamérica, porque la cooperación no sólo la hacía o la organizaba la Secretaría, sino la daban otras dependencias gubernamentales, y no se le ponía ni pesos ni centavos. Por dar un ejemplo, si ocurría algún desperfecto a un transformador de electricidad de Guatemala, probablemente lo más fácil era que los ingenieros guatemaltecos se comunicaran con la Comisión Federal de Electricidad y lo resolvieran, y nunca se registraban los pesos y centavos que implicaba esa acción para darle contenido numérico a la cooperación: cuántas horas del ingeniero mexicano y qué precio por hora, qué tanto material, etc., para ponerlo en los informes, y cuando el presidente fuera al Caribe o a Centroamérica pudiera decir: “México ha venido colaborando con la región en tantos miles de millones de dólares”. No existían esas cifras. En el Imexci tratamos de empezar a hacerlo, pero era muy difícil porque en el organigrama de la Cancillería no había un peso para poder exigir a otras dependencias que nos auxiliaran; no obstante, trabajamos mucho, incluso iniciamos esfuerzos de cooperación triangulada, por ejemplo, entre México, Estados Unidos y Canadá para América Central, que era una forma muy novedosa de hacer cooperación. Nosotros ya habíamos entrado a la OCDE y sin embargo no éramos parte del DAC [Comité de Asistencia al Desarrollo, CAD]. Por esta dualidad de México de donador y receptor de cooperación para el desarrollo, yo creo que eventualmente la OCDE nos va a decir: “Ya necesitas incorporarte a los donadores, en función de las reglas del DAC, no como tú quieres, sino como parte de tu pertenencia a este grupo de países de desarrollo medio y alto”. Había entonces que prepararnos también para esa posibilidad y pensé que el Instituto podía ser una manera de consolidarse y convertirse a la larga en la Agencia, o que, al menos, ese instituto formara parte de la red de agencias e institutos de cooperación internacional a nivel mundial.

La verdad es que en tres años a mí no me alcanzó el tiempo para hacer el Proyecto de Iniciativa de Ley. Yo salí de la Cancillería y me ocupé de la

Embajada de México en Argentina; me quedé fuera ese sexenio. Cuando regresé, tuve la oportunidad de integrarme al Senado por segunda vez, y ahí vi que se había echado por tierra todo lo que tenía que ver con cooperación. Nos encontramos con que se había separado de nuevo la cooperación económica de la cooperación cultural, un poco ese esquema antiguo; incluso en mi época, los agregados no eran agregados culturales ni con otros nombres técnicos, eran agregados de cooperación y podían ocuparse de lo económico, lo cultural, lo científico, lo tecnológico, lo educativo, dependiendo de las necesidades.

Entonces, cuando me encuentro con que aquello había quedado peor de como lo había dejado, pues empiezo a investigar qué necesito hacer para elaborar una iniciativa que tuviera no sólo el apoyo del Senado en pleno, sino también de la Cámara de Diputados. Por fortuna, en el Senado, mi bancada del PRI apoyó con entusiasmo, y no fue difícil convencer a las otras bancadas de las bondades de la cooperación internacional para el desarrollo, y de la necesidad que teníamos de que uno de los principios rectores de la política exterior de México tuviera una ley secundaria para ser aplicada, y que tuviera también los instrumentos para que esa cooperación fuera cuantificada, evaluada, monitoreada, etc. De esa manera, en el Senado armamos una serie de seminarios para que agencias de cooperación internacional de otros países vinieran a explicarnos en qué consistían, cuáles eran los alcances y los límites de las agencias, y cuáles eran las redes a las que se tendría acceso a través de una agencia mexicana.

La iniciativa que mandamos del Senado a la Cámara de Diputados llevaba el voto prácticamente unánime de la Cámara de Senadores; el problema fue la Cámara de Diputados. El presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de esa cámara nunca llevó la iniciativa a discusión al interior de la Comisión; insistí con todo lo que pude; algunos de mis colegas priistas hicieron exhortos en el pleno de los Diputados para que esa Comisión discutiera la iniciativa de ley que venía del Senado y no lo logramos; tuvimos que esperar al siguiente periodo de sesiones y, a través de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, logré hacer suficiente presión para que pasara a Comisión y al Pleno, y se logró avanzar finalmente. Se mandó al presidente de la República que la rechazó, no con un

veto de 100%, pero sí con un veto. Ahí no había más que dos posibilidades: aceptar la tendencia que se veía en el veto parcial del presidente y darse por vencida, o convencer a los colegas de ambas cámaras de que asumiéramos las correcciones que el presidente indicaba.

Amexcid: ¿Por qué la rechazó el presidente?

Embajadora Rosario Green: Porque en su criterio había algunos aspectos que escapaban a la jurisdicción propiamente de la Cancillería. A él le parecía buena la idea de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pero había varios párrafos en la Ley que eran contradictorios o que trataban de dar límites al accionar del Ejecutivo en algunas ramas. En el grupo que creyó en esta ley no sólo había priistas, había un poco de todo, e hicimos un análisis profundo de las objeciones del presidente. Llegamos a la conclusión de que no afectaban en realidad el cuerpo de la Ley, así que empujamos la idea de la aceptación de las observaciones propuestas por el presidente en ambas cámaras. Cuando esto pasó, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, y con eso la Ley se promulgó. Fue un camino muy largo.

Amexcid: ¿Y cuáles fueron las diferencias entre lo que ustedes propusieron y lo que finalmente se aprobó?

Embajadora Rosario Green: Algunas tenían que ver fundamentalmente con órganos autónomos, por ejemplo, cómo lidiar con el Banco de México, que es un órgano autónomo; con la autonomía que tiene la PGR, y con algunas organizaciones que son públicas, como la UNAM, pero no necesariamente gubernamentales. Además, las universidades, sobre todo la UNAM, son depositarias y generan proyectos de cooperación que son financiados con los recursos que se consiguen afuera.

Finalmente, los ajustes hicieron la Ley quizás un poco más entendible. Yo no sentí que hubiera ninguna propuesta que tocara la parte esencial de lo que queríamos: la Ley determina que la Agencia tiene la obligación de monitorear los proyectos, de llevar un censo y de crear un fondo;

quizás es en eso en donde la Agencia ha tenido más dificultades: en la creación de un fondo, para no ser simplemente la suma de lo que estaba desperdigado, que a todas luces es insuficiente. Ahí lo que toca es hacer un poco de cabildeo con los diputados.

En el mes de septiembre [de 2013] empezaron las negociaciones para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. En este momento, habría que hacer, por parte de la Cancillería, un cabildeo de forma tal que se incorpore lo que yo llamo “dinero semilla”, para que la Agencia tenga fondos para llevar a cabo proyectos, sobre todo a la luz de su creación desde el año 2011, y que hoy es un hecho.

La Unión Europea anunció que para su programa de 2014 a 2018 no contempla fondos para México. Esto nos deja en una situación donde no tenemos muchos recursos. La Comisión Europea ha decidido sacar a 11 países latinoamericanos de esta posibilidad de recibir fondos. Toca entonces asegurarse de que haya fondos en la agencia mexicana para que no sea una iniciativa que después de hacerse realidad, muera por inanición. Es importante que la Agencia se alimente de los fondos públicos que hay para cooperación, porque si seguimos pensando que cooperación y cultura son dos instrumentos blandos para la política exterior, no podemos abandonarlos.

Entonces yo creo que así como existen en Economía, en Hacienda, estos programas blandos como ProMéxico, como el Acuerdo de San José para seguir proporcionando hidrocarburos en misiones de mercado con plazos mejores, en el ámbito de la Cancillería debe fortalecerse la Amexcid para que sea el instrumento de política exterior que le permita a México movilidad adicional en su política exterior, en sus relaciones internacionales.

Amexcid: ¿Cómo visualiza el futuro de la Amexcid?

Embajadora Rosario Green: Yo creo que es un instrumento que tiene un gran futuro, pues ahora sí es un instrumento completo. Lo que necesita son los fondos. Con lo que tiene está trabajando, pero con dificultades. Yo creo que la Amexcid va a ser un instrumento idóneo de la política exterior

de México, y sobre todo de esta administración que tiene tanto empeño en darse un carisma no sólo latinoamericano, sino centroamericano. Desde las primeras visitas, el presidente Peña Nieto le ha dado importancia al tema de la cooperación; sin embargo, esta cooperación no es monitoreada, no es anotada y sus datos no se conocen perfectamente; es una cooperación que se agota en gestos casi individuales y eso es lo que no se debe permitir. Que la Amexcid no se agote en el discurso o en dos o tres gestos, sino que sea, como ha sucedido en casi todos los países donde hay una agencia de esta naturaleza, un instrumento activo de una política exterior también activa.

Amexcid: ¿Y el asunto de la autonomía? ¿Cómo debería manejarse el que la Agencia esté constituida como un órgano desconcentrado?

Embajadora Rosario Green: Como es un órgano desconcentrado, la autonomía se plantearía en términos presupuestales, sin duda, logrando que se le den recursos a la Amexcid como parte del presupuesto de la Cancillería, es decir, aumentando el presupuesto de la Cancillería, pero etiquetando la parte que iría a la Amexcid.

La Cancillería tiene por ley la coordinación de todas las actividades internacionales, y ésa es una facultad que tiene que reivindicar todos los días: coordinar las acciones de las otras dependencias. Todas ellas deberían informarle a la Cancillería para que ésta lleve los registros. Sería interesante que los proyectos de cooperación internacional de México o del Ejecutivo mexicano lleven el sello de la Amexcid, como sucede con otros países; por ejemplo, la agencia estadounidense (USAID), cuando colabora, no dice: “Esta acción viene del departamento de Agricultura, ésta otra del departamento de Educación”. No. Se presenta como USAID. Otro ejemplo es la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID): si un proyecto de granjas agrícolas en México fue financiado por el ministerio de agricultura español, se presenta como AECID. Esas agencias y otras como GIZ, Colombia, Chile, Brasil, Perú, Japón, trabajan como una sola fuerza a nivel nacional, y tienen un posicionamiento en la parte internacional, que se refleja también en un posicionamiento interno. Eso es lo que hay

que lograr para la Amexcid, porque, aunque la Agencia pertenezca a una red, no tiene el mismo peso que aquéllas.

Sería realmente un gran aporte conseguir que la Amexcid cuente con una capacidad como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que tiene su propia autonomía. Si eso no se puede y sigue siendo un órgano desconcentrado, que tenga la autoridad para tener y recabar toda la información, como dice la ley.

Amexcid: Respecto a la estructura de la Amexcid, ¿usted considera que requiere algún cambio?

Embajadora Rosario Green: Creo que antes de hacer un cambio habría que exprimir al máximo la estructura actual. También creo que, si hay algún cambio, ése tendrá que ser en el sentido de garantizar una mejor inserción en todo el sector público gubernamental. La política exterior es gubernamental. La presidencia no tendría que ser discípula frente a la Agencia; tendría que ser muy generosa y dejar que la Agencia ponga el nombre de la Amexcid a los proyectos.

Yo siento que todavía sigue un poco dividida la cooperación en la Cancillería; sigue hablándose de cooperación económica, cuando ya la cooperación tiene otras divisiones que son distintas. Hay que ver si la cooperación económica es cooperación. Desde mi punto de vista, la cooperación no puede dividirse en cooperación política, económica y social; estas divisiones al interior de la cooperación me parecen un poco artificiales, porque la diferencia entre económico y político se ha ido subsanando; prácticamente ya no hay diferencia, pero me estoy metiendo en honduras, porque hay un director y la Agencia es un mandato. Lo que me parece es que la cooperación no tiene adjetivos. En todo caso es cooperación hacia el Sur o cooperación con países de menor desarrollo relativo, cooperación con países de igual desarrollo, ésa es mi forma de verlo.

Creo que los ajustes, más que legales o de estructura, tendrían que ver con esta posibilidad de mayores recursos y de posicionar a la Agencia con otras dependencias del Ejecutivo. Me parece que va más por ahí, que buscar reformarla con mayores recursos. Si más adelante se ve que no es

suficiente, que hay que hacer las cosas de manera distinta, yo creo que una ley puede modificarse para beneficio de las instituciones.

Amexcid: Por último, usted había señalado que se había excluido de la Ley a la sociedad civil, al sector privado y a la academia. ¿Nos podría dar su opinión al respecto?

Embajadora Rosario Green: Eso fue lo que pasó con el presidente Calderón, pero en resumidas cuentas tenía razón, porque la Amexcid sale de una ley secundaria para gobernar un principio constitucional que atañe a la Cancillería. Era muy difícil meter en el quehacer y en la toma de decisiones que atañen a la política exterior, a las ONG, las universidades, los legisladores. Quizá en una Amexcid diferente, como sucede con otros países, habría espacio para la sociedad civil y para algunos otros actores, las universidades sobre todo. Pero como a fin de cuentas fue planteada como una ley secundaria para darle factibilidad a un principio de política exterior, pues quedaba un poco fuera de esta definición tan precisa.

Por otro lado, la Cancillería cuenta con la magnífica Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, lo cual le permitirá trabajar con la Amexcid, canalizando alguna de sus inquietudes, sin que aquéllas sean sujetos de la ley, sino objetos de la ley.