

58
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**La cooperación internacional para el desarrollo
y la política mexicana en la materia:
evolución y perspectivas.**

**Tesis que, para obtener el Título de
Licenciado en Relaciones Internacionales,
presenta:**

Ernesto Soria Morales

Director de Tesis: Dr. José Germán Cabra Ybarra

México, 1999.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

21801



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PASINACION

DISCONTINUA.

Dedicada a la memoria de
Marcio Soria Valle (1918-1999).

A ti, Marcio, por enseñarme los valores de la vida e inculcarme el aprecio
por las ciencias sociales.

AGRADECIMIENTOS

Mi primer agradecimiento es a Dios por concederme serenidad, sabiduría y carácter para seguir adelante y sobreponerme a los momentos más difíciles.

A mi madre, la señora Marcia Teresa Soria Morales, que con su sabiduría, capacidad de amar, fortaleza y entrega me ha dejado como patrimonio una formación profesional. A ti, madre, muchas gracias por estar a mi lado en todo momento y por haberme impulsado a que este sueño se hiciera realidad, este logro también es tuyo.

A mi familia, en especial a mis abuelos Marcio Soria (†) y María Luisa Morales, con quienes viví los años más maravillosos de mi infancia. A mis tíos Martín y Dolores; Pilar y Víctor Manuel; Luis y Ana; Marcio; Luis Alejandro y Refugio; Enrique y Araceli, y Angélica e Ignacio. A mis primos Martín, Alberto, Juan, Cayetano, Víctor Manuel, Demian, Luisa Jimena, Hugo, Bernardo, Monserrat, Denisse, Luis, Américo, Ana Luisa y Maximiliano, por su cariñoso aliento.

A mis mejores amigos con los cuales he compartido sueños y objetivos, por el fraternal apoyo que me han dado siempre. Mi mayor gratitud a Isadora Espinoza, Norma Osuna, Gabriel Gama, Jacobo Toledo, Monserrat Loyde, Francisco Gallegos, Juan Pablo Prado, Beatriz Pérez, Berenice Rosas, Fabiola Sánchez, Paulina López, Concepción Ramírez, Miriam Medel, Viridiana Rosas, Viridiana Duarte y Sidharta.

En particular deseo agradecer a una persona muy especial para mí, Beatriz Hernández, por su total dedicación, cariño, ternura y comprensión en los momentos más difíciles durante la realización de este trabajo.

No puedo dejar de reconocer que este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo, directo e indirecto, de tantas personas con las que he tenido la fortuna de trabajar de cerca en la Secretaría de Relaciones Exteriores. En ese sentido, con todo respeto, mi más alto reconocimiento a la Emb. Carmen Moreno de Del Cueto, quien sin proponérselo, me ha enseñado a trabajar con calidad, responsabilidad y carácter. Al Lic. Ernesto Céspedes Oropeza por su constante impulso a mi trabajo, y a todos mis compañeros de la Subsecretaría para Naciones Unidas, Africa y Medio Oriente.

También deseo agradecer a quienes con el apoyo de su amistad han contribuido a la realización de este trabajo. A mis amigos de la Cancillería mi más sinceras gracias por su valioso apoyo moral y material, a Rocío Aranda, Sandra Esquivel, Judith Benítez, Marylú Salgado, Isaura Portillo, Elba Rodríguez, Lupita López, Estelita y Teresita.

No puedo olvidar el apoyo recibido por parte de los funcionarios de la entonces Subsecretaría de Cooperación Internacional, durante los primeros años de mi formación profesional, en ese sentido, mi mayor gratitud al Lic. Javier Treviño Cantú, al Lic. Gabriel Orduña, a Luis Javier Campuzano y a Héctor Robles.

En este plano también deseo hacer un agradecimiento muy especial al Sr. Rubén Ochoa Gutiérrez y al Emb. Víctor Manuel Solano Montaña por impulsarme a desarrollarme profesionalmente en el ámbito de la política exterior de México. A ellos debo mi ingreso a la Cancillería.

Finalmente, y no por ello menos importante, mi más amplio reconocimiento a mis profesores, en especial al Dr. José Germán Cabra Ybarra por su paciencia e invaluable orientación. De igual manera mis más sinceras gracias, por sus atinadas y enriquecedoras observaciones a este trabajo, a la Maestra Gloria Abella Armengol, al Dr. Andrés Ventosa, al Profesor Carlos Uscanga y al Profesor Juan Palma.

A Todos muchas gracias,

Ernesto Soria Morales.

Diciembre de 1999.

“Vivimos en este mundo de conflictos y sin embargo el mundo sigue adelante, debido indudablemente a la cooperación de las naciones y los individuos”

Jawaharlal Nehru

Índice General

	<i>Pág.</i>
INTRODUCCION.....	1
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES: MARCO CONCEPTUAL E HISTÓRICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	13
1.1. Conceptualización.....	13
1.2. Principales diferencias con acciones afines	20
1.2.1. La Ayuda Externa	20
1.2.2. La Asistencia Técnica	25
1.2.3. La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD).....	27
1.2.4. La Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	30
1.3. Medios y fines de la cooperación internacional para el desarrollo.....	33
1.3.1. Los instrumentos	33
1.3.2. Los principios	34
1.3.3. Los objetivos	36
1.4. Tipología de la cooperación internacional para el desarrollo	41
1.4.1. Por las áreas que se pretendan desarrollar.....	41
1.4.1.1. Cooperación Económica	42
1.4.1.2. Cooperación Técnica.....	44
1.4.1.3. Cooperación Científico-Tecnológica.....	47
1.4.1.4. Cooperación Cultural.....	48
1.4.1.5. Cooperación Educativa	50
1.4.2. Por el número de partes involucradas.....	50
1.4.2.1. Cooperación bilateral.....	51
1.4.2.2. Cooperación multilateral.....	52
1.4.2.3. Cooperación multilateral y triangular.....	53
1.4.3. De acuerdo a la naturaleza de los actores.....	54
1.4.3.1. Pública o gubernamental.....	54
1.4.3.2. Privada o no gubernamental.....	54
1.4.3.3. Mixta	55
1.4.4. De acuerdo a las obligaciones generadas.....	56
1.4.4.1. Reembolsable	56
1.4.4.2. No reembolsable	56

1.4.5. De acuerdo al nivel de desarrollo de las partes	57
1.4.5.1. Vertical	57
1.4.5.2. Horizontal	58
1.5. La cooperación internacional para el desarrollo en la práctica	59
1.5.1. Evolución histórica de la cooperación internacional para el desarrollo.....	59
1.5.1.1. Primera etapa: Los orígenes del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.....	60
1.5.1.2. Segunda etapa: El problema del financiamiento.....	70
1.5.1.3. Tercera etapa: La nueva dimensión del concepto de desarrollo y el impulso de la cooperación internacional.....	74
1.5.1.4. Cuarta etapa: El deterioro del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.....	78
1.5.1.5. Quinta etapa: Los problemas en la consolidación del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.....	83
1.5.2. Los principales actores de la cooperación internacional para el desarrollo.....	85
1.5.2.1. El Sistema de las Naciones Unidas	85
1.5.2.1.1. Estructura y funcionamiento del sistema de cooperación para el desarrollo instituido en Naciones Unidas.....	85
1.5.2.1.2. El PNUD: principal mecanismo administrador y coordinador de la cooperación internacional para el desarrollo de Naciones Unidas	88
1.5.2.2. El esquema de la OCDE	93
1.5.2.2.1. Estructura y funcionamiento de la OCDE.....	93
1.5.2.2.2. El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD).....	95
1.5.2.2.3. Los flujos de recursos para la cooperación internacional.....	100
1.5.2.3. Otros actores de la cooperación internacional para el desarrollo.....	107
1.5.2.3.1. En el ámbito multilateral.....	107
1.5.2.3.2. En el ámbito bilateral	108
1.5.2.3.3. Los actores emergentes.....	118
1.6. Consideraciones finales sobre el marco conceptual e histórico de la cooperación internacional para el desarrollo.....	122
CAPÍTULO 2. LA CONFORMACIÓN DEL NUEVO ORDEN MUNDIAL: FACTORES QUE IMPULSAN LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.....	127
2.1. La etapa de transición hacia el establecimiento de un nuevo orden mundial.....	128
2.2. Los principales factores que impulsan la conformación del nuevo orden mundial.	138

2.2.1. Los avances en la ciencia y la tecnología y sus efectos en la configuración del nuevo orden mundial.....	138
2.2.2. La mundialización de los procesos económicos y su impacto en los países en desarrollo	141
2.2.3. La polarización del ingreso y el enfrentamiento Norte-Sur.....	150
2.3. Los problemas globales en la etapa de transición hacia el establecimiento de un nuevo orden mundial.....	153
2.3.1. La pobreza	155
2.3.2. La desnutrición, la insalubridad, y el analfabetismo	159
2.3.3. El deterioro del medio ambiente	163
2.4. El papel de la cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo orden mundial	167
2.4.1. Hacia una nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo.....	167
2.4.2. Perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo.....	174
2.5. Consideraciones finales sobre el nuevo orden mundial y la cooperación internacional para el desarrollo	178
CAPÍTULO 3. MÉXICO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.....	181
3.1. La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo	183
3.1.1. Antecedentes: los inicios de la cooperación mexicana	183
3.1.2. La transformación de la política mexicana de cooperación internacional .	188
3.1.3. México y su situación dual en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo	191
3.1.4. Estructura actual de la cooperación internacional para el desarrollo en México.....	192
3.1.4.1. Estructura institucional	194
3.1.4.2. Los recursos para la cooperación mexicana	198
3.1.4.3. Objetivos y prioridades de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo.....	203
3.1.5. La cooperación internacional de México en la práctica	207
3.1.5.1. La cooperación que México ofrece.....	207
3.1.5.1.1. Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica	209
3.1.5.1.2. Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo (PROMEXCODE)	214

3.1.5.2. La cooperación horizontal.....	221
3.1.5.3. La cooperación que México recibe	224
3.1.6. Una evaluación preliminar de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo	226
3.2. Factores internos que impulsan la transformación de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo.....	231
3.2.1. México: situación interna.....	231
3.2.1.1. Las condiciones socioeconómicas de México.....	231
3.2.1.1.1. Economía.....	232
3.2.1.1.2. Aspectos sociales	241
3.2.1.1.3. Medio Ambiente.....	245
3.2.1.2. Los objetivos de desarrollo social planteados por el gobierno de México y la cooperación internacional como instrumento complementario.....	250
3.2.1.2.1. Programa para superar la pobreza 1995-2000.....	256
3.2.1.2.2. Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA 1997-2000.....	258
3.2.1.2.3. Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 1999-2000.....	262
3.2.2. La cooperación internacional para el desarrollo y su importancia para México.....	265
3.3. Propuestas para la transformación de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo	269
3.3.1. Principales líneas de acción hacia el interior.....	270
3.3.1.1. Acciones prioritarias	270
3.3.1.2. Una nueva estructura institucional para la cooperación internacional de México	275
3.3.1.3. La legislación sobre los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo.....	282
3.3.2. Principales líneas de acción hacia el exterior.....	286
3.3.2.1. Principales líneas de acción en el ámbito bilateral.....	287
3.3.2.2. Principales líneas de acción en el ámbito multilateral.....	289
CONCLUSIONES.....	295
GLOSARIO DE SIGLAS	305

Indice General

FUENTES DE CONSULTA	311
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	311
REFERENCIAS HEMEROGRAFICAS	314
PUBLICACIONES PERIODICAS	317
REFERENCIAS DOCUMENTALES	318
FUENTES CONSULTADAS EN INTERNET	321
ANEXO	323

Índice de Figuras

	<i>Pág.</i>
Esquema 1. Tipología de la Cooperación Internacional.	19
Esquema 2. Composición de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.	32
Esquema 3. Propuesta de organigrama para la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.	281
Cuadro 1. Lista del CAD de los receptores de ayuda.	98
Cuadro 2. Distribución del ingreso mundial, 1960-1989.	151
Cuadro 3. La nueva pobreza del Norte.	154
Tabla 1. Total Neto de Flujos de Recursos hacia los Países en Desarrollo 1987-1995.	104
Tabla 2. AOD otorgada por los países miembros del CAD 1995.	105
Tabla 3. Distribución Regional de AOD por donante miembro del CAD(a)	106
Tabla 4. Indicadores Básicos de los Principales Bloques Económicos.	135
Tabla 5. Flujos de capital hacia los países en desarrollo.	145
Tabla 6. Magnitud de la pobreza en regiones en desarrollo, 1987-1993. Ingreso de un dólar de 1985, por persona, por día.	157
Tabla 7. Pobreza en Países Desarrollados, 1990-1995.	158
Tabla 8. Población bajo la línea de pobreza en países industrializados, 1985-1992.	159
Tabla 9. Clasificación de México en los Informes de Desarrollo Humano publicados por el PNUD.	233
Tabla 10. México: Producto Interno Bruto 1980-1996.	238
Tabla 11. Población Censal en México. 1910-1995.	242
Tabla 12. Población de 15 Años y más. Total y Alfabetas según Grupo Quinquenal de Edad. 1990, 1992 Y 1995.	243
Tabla 13. Reservas y producción de hidrocarburos en el mundo, 1996.	246
Tabla 14. Evolución de la cobertura de Progreso. Etapas de instrumentación, 1997-1998.	260
Tabla 15. Progreso 1998 (resultados esperados). Familias beneficiadas según entidad federativa.	261

INTRODUCCION

En un entorno mundial en el que muy diversos y complejos problemas relacionados con el bienestar del ser humano —incremento de la pobreza, desigualdad, disminución de los niveles de vida, insalubridad, desnutrición, desempleo, degradación del medio ambiente, entre otros—, se agravan y adquieren un carácter global, la sociedad internacional reconoce que la cooperación, concretamente aquélla que está enfocada a promover el desarrollo económico y social, adquiere una nueva dimensión y está llamada a ocupar un papel relevante en las relaciones internacionales como instrumento fundamental de las naciones para dar solución a los dilemas que presenta el próximo siglo.

En la actualidad, asistimos a una etapa de transición hacia la configuración de un nuevo orden internacional que enfrenta tres procesos fundamentales: la mundialización, la integración o la interdependencia, y la recomposición del sistema político internacional; y entre cuyos fenómenos más importantes se encuentran los extraordinarios avances tecnológicos y científicos: el acelerado desarrollo industrial y comercial, basado en la informática, las comunicaciones y la electrónica; la creación de nuevos esquemas de producción y, paralelamente, la conformación de grandes mercados integrados regionalmente, así como la marcada presencia de otros actores internacionales además de los Estados, que paulatinamente han adquirido mayor relevancia, como las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales.

Por una parte, con este panorama, en el que —a decir de muchos estadistas— los balances y contrapesos que caracterizaron al mundo de la segunda posguerra han dejado de existir, tal pareciera que el mundo de hoy avanza hacia una mayor interdependencia, liberalización y globalización de los procesos económicos, y hacia un mejor entendimiento entre las naciones que les permite actuar conjuntamente en la solución de los problemas globales. Ante esta perspectiva, los países en desarrollo han visto la oportunidad de aprovechar esas tendencias para alcanzar un crecimiento económico que se traduzca en mejores niveles de bienestar social para sus poblaciones. Sin embargo, los rezagos económicos y sociales que registran muchos de estos países aún son enormes, lo que constituye uno de los principales desafíos que deberá enfrentar la sociedad internacional en la construcción del nuevo orden mundial.

Por otra, se observa que el proceso de mundialización o globalización que caracteriza a la actual etapa de transición hacia la construcción de un nuevo orden internacional presenta dos facetas, por un lado ha propiciado la integración —tanto política como económica—, sobre todo regional, de muchos países y los ha llevado a ser cada vez más interdependientes entre sí, además de que se ha impuesto como modelo al que deben de sumarse los países en desarrollo como vía para alcanzar el progreso; pero por otro, ha generado que un gran número de países, sobre todo los insuficientemente desarrollados, vean disminuir sus niveles de bienestar social y de desarrollo económico al quedar excluidos de los supuestos beneficios de la globalización, como podrían ser las corrientes de recursos financieros o comerciales y el acceso a mercados o a nuevas tecnologías.

En ese contexto, en el que progreso, desarrollo y crecimiento económico en un mundo cada vez más interdependiente son influidos por el entorno de la globalización, resulta insoslayable que la voluntad tanto de países desarrollados, como de países en desarrollo, de resolver de manera conjunta los graves problemas que aquejan a la sociedad internacional mediante una acción internacional bien planificada, coordinada y debidamente financiada, debe reconocer las nuevas características de un mundo que se ha transformado dramáticamente en la última década.

En ese sentido, merecen particular atención las acciones nacionales e internacionales que se instrumenten en los próximos años para enfrentar los riesgos y aprovechar los beneficios de la globalización. Un hecho evidente es que los mecanismos, estrategias e instrumentos de vinculación entre los países para tal propósito, yá no pueden seguir siendo los mismos de décadas pasadas.

Las experiencias de más de cincuenta años, a través del sistema de cooperación internacional para el desarrollo establecido en el marco de las Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el ámbito multilateral, y los mecanismos o políticas de asistencia oficial al desarrollo aplicados por los países más desarrollados, en el ámbito bilateral, han dejado resultados que no son muy alentadores. En la actualidad 70 países en desarrollo, principales beneficiarios de la asistencia o ayuda internacional para el desarrollo durante la última década, son más pobres que en 1980.

Aunado a estos resultados, durante las últimas décadas, la gestión de la cooperación internacional se caracterizó por el papel pasivo que desempeñaron los países en desarrollo —o receptores—, y su incorporación al mundo de la cooperación internacional se dio sobre la base de la preexistencia de políticas y modelos de gestión elaborados por los propios países desarrollados —o

donantes—, e impuestos a través del ejercicio de sus capacidades de negociación y del uso del control y peso específico que siempre han tenido en los foros y mecanismos multilaterales de cooperación internacional.

Esa práctica inicial de colaboración, que generó al interior de los países en desarrollo una especie de cultura pasiva y receptiva, convirtió a la cooperación internacional para el desarrollo en un proceso de carácter asistencial de países desarrollados a países en desarrollo en el cual objetivos, condiciones, actores, modalidades, e instrumentos estaban definidos a priori por los donantes.

Si bien esta forma de interactuar entre países desarrollados y en desarrollo se ha transformado paulatinamente en los últimos años, aún siguen prevaleciendo esas prácticas y, ante las nuevas realidades de un mundo en constante cambio, es un hecho que ya no se puede permitir que continúen los viejos esquemas de colaboración basados en prácticas asistencialistas, sino que deben evaluarse las actuales políticas que los países, principalmente aquéllos que viven procesos de desarrollo económico y social, ponen en práctica.

En la actualidad, para la instrumentación de una política eficaz, ya no debe concebirse a la cooperación internacional para el desarrollo sólo como una fuente de financiamiento complementario para el desarrollo, ni como una práctica asistencial de los países desarrollados hacia los países en desarrollo; sino, sobre todo, como un valioso instrumento para adquirir recursos, conocimientos, tecnología, e incluso incrementar las relaciones e intercambios comerciales y el acceso a nuevos mercados y corrientes financieras, con lo cual se contribuye de manera importante a la construcción y fortalecimiento de las capacidades nacionales de los países en desarrollo, al mismo tiempo que se incrementa y mejora la calidad del diálogo político y el nivel de las relaciones en general entre las naciones.

Si bien actualmente prevalecen las prácticas asistencialistas, la cooperación internacional —tal y como se constata en el primer capítulo de este trabajo— no ha quedado al margen de las profundas transformaciones que se han dado, a escala mundial en las últimas décadas, en lo relativo a la concepción del desarrollo. Ello se ha puesto de manifiesto en las voluntades expresadas en múltiples convenios, documentos y declaraciones suscritos al más alto nivel político y técnico, en importantes foros mundiales y regionales.

En ese sentido, tanto gobiernos, organismos internacionales, como organizaciones no gubernamentales, diplomáticos, académicos y expertos en el tema, han sumado su opinión a la necesidad imperiosa de hacer de la coopera-

ción internacional —tanto Norte-Sur, como Sur-Sur— un instrumento relevante en el proceso de integración y desarrollo económico de los países en desarrollo al nuevo entorno de la mundialización.

Asimismo, hoy en día prevalece la idea de que una política de cooperación integral debe tener muy en cuenta la cada vez mayor participación e importancia que han adquirido en la actualidad los nuevos actores internacionales, y debe percibir a la cooperación internacional como un proyecto y un esfuerzo de la sociedad en su conjunto, para lograr niveles más altos de desarrollo, y no exclusivamente de gobierno, lo que también supone la ejecución de acciones encaminadas al logro de una profunda renovación, adecuación y diseño de nuevas políticas de colaboración, tanto para los países oferentes como para los receptores.

Aunque estos planteamientos han sido considerados ya por muchos gobiernos tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo a través de un sinnúmero de propuestas presentadas ante muy diversos foros internacionales, en las actuales iniciativas planteadas principalmente en el seno de la ONU y de la OCDE, encaminadas a renovar los esquemas de cooperación internacional para el desarrollo en los ámbitos bilateral y multilateral, los países en desarrollo —principales beneficiarios de estos esfuerzos internacionales—, no han tenido un verdadero papel activo. Es evidente que quedar al margen de estos cambios, o la falta de propuestas que consideren las prioridades económicas y sociales de esos países, podría condenarlos a continuar viendo condiciones económicas y sociales deplorables en el próximo siglo.

La actual circunstancia del medio internacional obliga a los gobiernos de los países en desarrollo a destacar otras actividades en el ámbito internacional complementarias a las que se emprenden en los ámbitos político y económico, como la cooperación, y a la reestructuración de sus políticas exteriores para garantizar su efectividad, con el fin de contar con un instrumento complementario a sus esfuerzos de desarrollo. La modernización de la cooperación internacional y el diseño de una nueva política en la materia, enfocada al ámbito nacional e internacional, que permita un mejor aprovechamiento de los esfuerzos de colaboración, se hace fundamental para esos países.

Una tarea prioritaria en ese sentido, será desarrollar instituciones, mecanismos e instrumentos acordes a la nueva dinámica internacional que provean las herramientas indispensables no sólo para aprovechar los beneficios de la globalización, sino también para enfrentar y proponer vías de solución a los graves problemas de desarrollo que en la actualidad viven todavía muchos países.

Asimismo, se ha hecho evidente para los países en desarrollo que para lograr un funcionamiento eficaz de la cooperación, debe tenerse en cuenta que las nuevas políticas y la instrumentación de acciones de colaboración deberán estar acordes con las características políticas, económicas, sociales y culturales propias de cada país y deberán basarse fundamentalmente en los principios de co-responsabilidad, co-participación, co-financiamiento, no condicionalidad y pleno respeto a las prioridades nacionales, y bajo la idea de una responsabilidad común pero diferenciada entre países desarrollados y en desarrollo. Todo ello, con el fin de evitar la denominada “fatiga de la cooperación”, generada por los esquemas asistencialistas que durante varios años propiciaron el establecimiento de roles fijos tanto para los donantes, cuyas aportaciones se caracterizaron por su alta condicionalidad, como para los demandantes “pasivos”, cuya deficiente actuación en favor de su propio desarrollo los ha marginado, en la actualidad, de las corrientes de asistencia internacional para el desarrollo.

En ese sentido, constituye un objetivo prioritario para México, en virtud de su posición como país en desarrollo, adecuar sus estructuras institucionales, mecanismos e instrumentos, en el marco de sus políticas exterior y de desarrollo, a la nueva dinámica mundial para lograr un mejor aprovechamiento de la cooperación internacional para el desarrollo.

Así, el objetivo central de este trabajo de investigación es el análisis e identificación de los aspectos fundamentales que permitan instrumentar —en el marco de la política exterior del país— una política integral, novedosa y eficaz de cooperación internacional para el desarrollo que fortalezca las capacidades internas y contribuya a fortalecer la presencia internacional de México. Básicamente lo que se pretende es poner a prueba planteamientos que pueden ser discutibles, pero que no persiguen otra meta que contribuir al diseño de una política de cooperación internacional para el desarrollo, en el marco de la política exterior, con la que nuestro país construye su destino como nación.

Para la identificación de aquellos aspectos de la política exterior de nuestro país que deben considerarse al momento de plantear la instrumentación de una política novedosa de cooperación internacional para el desarrollo, este trabajo de investigación se compone de tres apartados principales. El primero, referente al marco conceptual, histórico y funcional de la cooperación internacional para el desarrollo; el segundo, a la evaluación del medio internacional sobre el cual opera el sistema de cooperación para el desarrollo, en la actualidad y, el tercero, a la experiencia mexicana en materia de cooperación internacional para el desarrollo en la última década, en el cual se destaca el

momento actual, ubicado en el periodo 1994-1998, con el que se ha impulsado una transformación cualitativa de los objetivos y prioridades de México para hacer de nuestra política de cooperación un instrumento eficaz de la política exterior.

Con el análisis del primer aspecto de estudio, referente al marco conceptual de la cooperación, y partiendo del supuesto básico de que la cooperación para el desarrollo incluye muy diversos tipos y modalidades de colaboración que hasta ahora no han sido plenamente explorados y puestos en práctica de una manera integral por los principales actores a escala mundial, se establece de manera precisa una definición del tipo de cooperación que nuestro país deberá poner en práctica para otorgarle una característica integral a su política en la materia.

En ese primer apartado, se hace especial énfasis en el estudio y la comparación de los principales tipos de colaboración internacional que tienen que ver con la promoción del desarrollo. El análisis se enfoca principalmente en las diferencias fundamentales que existen entre la ayuda externa, la asistencia técnica, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y lo que consideramos debe ser la cooperación internacional para el desarrollo.

Con ello se logra establecer, tomando como base cinco criterios diferenciadores, una tipología general de la cooperación en la que se identifican las principales modalidades que adopta aquélla cuyo objetivo es la promoción del desarrollo, complementando así la definición propuesta en este trabajo a fin de llenar un vacío conceptual que aún prevalece en la mayoría de los estudios sobre el tema, sobre todo en los que realizan los principales organismos internacionales, tanto en los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como en los que elabora la ONU. Se ha podido constatar que en muchos de estos estudios se observa de manera constante la tendencia, aunque cada vez en menor medida, de continuar identificando a la cooperación como un sistema de "ayudas" de los países desarrollados al mundo en desarrollo a través del fortalecimiento del sistema basado en los esquemas de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

Una vez definido de manera precisa el objeto principal de estudio de este trabajo de investigación, el cual nos permite identificar aquellos aspectos y fenómenos que han impedido la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo, se señalan a manera de propuesta una serie de medidas encaminadas a generar una transformación del sistema de cooperación internacional basado en la AOD, y se hace una revisión general de la práctica actual de la

cooperación internacional para el desarrollo en los ámbitos multilateral y bilateral.

Tomando como punto de partida el análisis del sistema de cooperación para el desarrollo establecido desde 1945, en el marco de la ONU, se distinguen cinco etapas en la evolución histórica de este campo de las relaciones internacionales, en las cuales se toman como base los elementos y tendencias principales que las caracterizaron. Con esa revisión se establecen las deficiencias de un sistema de cooperación que necesariamente tendrá que transformarse en muchos de sus aspectos fundamentales en los próximos años.

Para fortalecer el análisis en ese sentido y precisar los elementos a considerar más adelante —en el tercer capítulo— al momento de hacer propuestas concretas para la instrumentación de una política de cooperación internacional, se hace una revisión de las principales tendencias e iniciativas de cooperación en el marco de la ONU y de la OCDE, en el ámbito multilateral, y de las políticas de los principales países donantes y los nuevos actores de la cooperación, en el bilateral.

Con ello, se persigue complementar el análisis conceptual realizado en el primer apartado de este trabajo de investigación y se establecen una serie de señalamientos encaminados a proponer la transformación del sistema de cooperación internacional basado en la AOD, observando las deficiencias que presenta dicho sistema. En ese sentido, el planteamiento básico es que más que fortalecer e impulsar el sistema basado en la AOD, se requiere de una nueva forma de cooperación internacional que incluya además de los aspectos de la ciencia y la tecnología, aspectos como el comercio, la deuda, las inversiones y las corrientes financieras.

El segundo componente fundamental de análisis planteado en este trabajo, resulta indispensable al momento de proponer acciones de política exterior, la identificación de factores presentes en el medio sobre el cual operará o se pondrá en práctica una política, es imprescindible cuando se pretende definir toda una serie de acciones a futuro como parte de la instrumentación de la política cooperación internacional.

En ese sentido, el segundo capítulo se enfoca a determinar esencialmente el impacto que tienen sobre el desarrollo socioeconómico —sobre el cual se dirigen las acciones de cooperación— y específicamente sobre las políticas de cooperación de los países receptores, los principales factores políticos económicos, sociales y culturales presentes en el medio internacional caracterizado por el proceso de globalización. Asimismo, se hace una distinción de las principales repercusiones que tienen dichos factores para los países en

desarrollo al integrarse a un sistema internacional mundializado y la necesidad de establecer mecanismos de cooperación para el desarrollo con el fin de lograr una mejor inserción a tan complejo entorno.

De igual manera, se hace énfasis en la influencia que tienen dichos factores sobre las políticas de cooperación de los principales actores, países donantes y países receptores, y sobre la viabilidad de las nuevas iniciativas que se han presentado tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral, para establecer esquemas novedosos de cooperación internacional para el desarrollo en los próximos años.

Asimismo, en el segundo capítulo, se trata principalmente de ubicar el papel de la cooperación internacional para el desarrollo en la construcción de un nuevo orden mundial, tomando como base el estudio sobre las tendencias de un entorno internacional que, como ya se ha señalado, ha experimentado transformaciones importantes en los últimos diez años.

Así, se hace énfasis en la consideración de los fenómenos políticos, económicos y sociales que se presentan en la etapa de transición hacia el establecimiento de un nuevo orden internacional; en los factores que han impulsado la conformación de dicho nuevo orden, como el acelerado progreso en la ciencia y la tecnología, la mundialización de los procesos económicos, y las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo, y en los problemas que han adquirido un carácter global en esta etapa de transición, como la pobreza, la desnutrición, la insalubridad, el analfabetismo y el deterioro del medio ambiente, —que inciden de manera determinante en las relaciones de cooperación— sobre los cuales deberá actuar de manera conjunta la sociedad internacional para lograr su solución.

Por otro lado, el último aspecto fundamental de análisis de este trabajo de investigación se refiere a la práctica mexicana en materia de cooperación internacional, principalmente durante la última década, con especial énfasis en los años que van de 1994 a 1998, periodo en el cual se observan avances fundamentales en la instrumentación de una política de cooperación.

Partiendo del supuesto de que la política mexicana en la materia no ha abarcado más que una parte muy limitada de lo que constituye la cooperación para el desarrollo, se hace énfasis en que debe adecuarse a las nuevas tendencias internacionales y adoptar modelos integrales de cooperación para el desarrollo que no sólo consideren los campos técnico y científico y educativo y cultural —tendencia que ha prevalecido desde que México definió una política en la materia—, sino que debe ampliarse a otros campos fundamentales para el desarrollo, como el económico y financiero, para ser más eficaz.

Asimismo, en el tercer capítulo, retomando los elementos de análisis de los dos apartados anteriores, se parte de la idea fundamental de que en los últimos años se ha hecho evidente que resulta ineficiente formular iniciativas de cooperación internacional aisladas de la estrategia global de desarrollo social y económico del país. En ese sentido se plantea la obligación de revisar las experiencias pasadas en esa materia e identificar los mecanismos de cooperación más acordes con las necesidades actuales de México.

Para ordenar las necesidades de cooperación de nuestro país, se hace referencia, en primer lugar, a la experiencia mexicana en la materia en los últimos años, con el fin de lograr una identificación de aquellas áreas susceptibles de ser reforzadas o mejoradas. Posteriormente —a manera de evaluación del medio interno—, se hace referencia a la situación social y económica por la que atraviesa México actualmente, con el fin de determinar los objetivos precisos de la política de cooperación para el desarrollo, con ello se busca definir las necesidades que en materia de diseño e instrumentación conjunta requieren las políticas social, económica y de cooperación, para el establecimiento de un instrumento eficaz de la política exterior, haciendo una revisión de los principales programas gubernamentales en materia de desarrollo social y determinando el papel de la cooperación para fortalecerlos; y, en tercer lugar, a los aspectos fundamentales que habrá que diseñar o transformar para la adecuada articulación de esas políticas, como herramienta de política exterior, con el fin de lograr una mejor inserción del país al nuevo entorno mundial, aprovechando las ventajas de un valioso instrumento como lo es la cooperación internacional para el desarrollo.

En ese sentido, haciendo el planteamiento fundamental de que son dos los fenómenos principales que han impedido a nuestro país el establecimiento de una política integral de cooperación internacional para el desarrollo, tales como la escasa vinculación que existe entre los sectores público, privado y la sociedad en las acciones de colaboración y el campo de acción limitado a los ámbitos tecnológico y científico y educativo y cultural que ha caracterizado a la política en la materia, se establecen a manera de propuesta una serie de acciones a corto mediano y largo plazos que nuestro país deberá poner en marcha tanto a nivel interno, reformando su estructura operacional e institucional, como a nivel externo, definiendo acciones concretas de política exterior en los ámbitos bilateral y multilateral.

El planteamiento de la reestructuración institucional y operativa de la cooperación mexicana obedece, según lo establecido en el tercer capítulo, a la necesidad de adecuar tanto los órganos encargados de la planeación, gestión,

instrumentación y coordinación de las acciones de cooperación, como las modalidades que México requiere para ejecutar una política integral en la materia. En este sentido, la propuesta consiste en el establecimiento de una nueva estructura institucional unitaria —o la transformación de la que actualmente existe—, verdaderamente independiente, que esté vertebrada funcionalmente a través de una adecuada programación y en la cual se establezca una clara distinción de funciones entre los actores nacionales —tanto de carácter público, como privado— involucrados en todos los campos que abarca la cooperación internacional para el desarrollo.

Básicamente se recupera, aunque con modificaciones sustanciales, la propuesta hecha en 1995 por la propia cancillería mexicana de establecer una Agencia de Cooperación Internacional como órgano independiente, vinculante de los actores, tipos y modalidades de la cooperación mexicana. Además se hace la propuesta, también recuperada de las ya hechas por la cancillería, de establecer una legislación sobre los recursos destinados a la cooperación de nuestro país, tanto de aquéllos que ofrece como de los que recibe, con lo cual se evitarían, entre otros problemas, su dispersión, el escaso impacto que tienen en los esfuerzos internos de desarrollo y la falta de un mecanismo a escala nacional que regule, administre y evalúe dichos recursos.

Finalmente, como complemento a los esfuerzos internos de reestructuración institucional, se establecen de manera general las principales líneas de acción en materia de política exterior que nuestro país deberá instrumentar para conseguir los objetivos planteados con el fin de implementar una política integral de cooperación internacional para el desarrollo. En ese sentido, se determinan como principales líneas de acción en el ámbito bilateral: 1) la ampliación de las áreas a desarrollar establecidas en los acuerdos o convenios de cooperación de México con otros países, tanto con aquellos de diferente nivel de desarrollo —ya sea menor o mayor—, como con aquéllos de similar grado de desarrollo, 2) la adecuación y renovación de los instrumentos de la cooperación mexicana, y 3) la renovación de las modalidades de colaboración tanto con países desarrollados como en desarrollo.

Para el ámbito multilateral, se plantea que nuestro país deberá enfocarse fundamentalmente a promover una transformación del actual sistema internacional de cooperación para el desarrollo basado en el concepto de AOD, que permita a los países en desarrollo, en general, tener una participación activa en la construcción de un nuevo sistema, y a México, en particular, ubicarse como país en transición con la oportunidad de aprovechar los recursos del exterior

para su desarrollo interno y al mismo tiempo brindar las experiencias y capacidades nacionales a países de menor desarrollo relativo.

En ese sentido, se asigna como una de las principales tareas de la política exterior de México, una intensa actuación diferenciada a través de tres vías distintas en el ámbito multilateral: 1) a escala global en los foros, organismos o mecanismos de alcance mundial en el marco de la ONU; 2) a escala regional en los foros, organismos o mecanismos de las diversas regiones del planeta, en especial aquéllos que agrupan a los países en desarrollo, tales como el Grupo de los 77, el Movimiento de Países No Alineados, el Grupo de los Quince, etc., y 3) en los foros, organismos o mecanismos que agrupan a los países desarrollados, tales como la OCDE, el APEC, el G-7, etc.

Con ello se da forma a una primera etapa de instrumentación de una nueva política integral de cooperación internacional para el desarrollo en México. Paulatinamente, deberá avanzarse en ese proceso con base en la adecuación de los órganos encargados de la gestión de las acciones de cooperación y de las diversas modalidades, tanto de colaboración como de participación de otros actores que se diseñen para un mejor aprovechamiento de los esfuerzos conjuntos para el desarrollo.

En general, este trabajo de investigación constituye un primer esfuerzo en la tarea de diseñar una nueva política de cooperación internacional para el desarrollo, en el marco de la política exterior de nuestro país. El objetivo resulta muy ambicioso cuando no se cuenta con acceso a información reservada o con un nivel de especialización que proporcione una metodología adecuada para tratar temas tan complejos como lo son la política exterior o el desarrollo económico y social. Sin embargo, dicho esfuerzo, que deberá continuarse, está motivado por el compromiso social que me fue inculcado en la Universidad y está especialmente dedicado a todos los mexicanos, casi 26 millones, que viven en condiciones de extrema pobreza. Este trabajo es por ellos y para ellos.

CAPÍTULO 1.

ANTECEDENTES: MARCO CONCEPTUAL E HISTÓRICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

1.1. Conceptualización

La palabra cooperación proviene de *opero*, *-are*; *operor*, *-ari*: obrar, trabajar, hacer, y de *cum*: con. juntamente, obrar juntamente, colaborar; es decir obrar juntamente con otro. En términos generales, la cooperación significa la acción conjunta de dos o más partes para la consecución de objetivos comunes.¹ En ese sentido, implica la concertación y la realización de acciones de por lo menos dos participantes, ya sean individuos, comunidades, instituciones, provincias, estados, regiones de un país o varios países, países u organismos internacionales, con objetivos comunes y en busca de un beneficio relativo para los mismos.²

Así, podemos decir que la cooperación internacional se da cuando las partes cooperantes son países u organismos internacionales o cuando se trata de instituciones que se encuentran en países distintos. Ahora bien, la cooperación internacional comprende innumerables operaciones, situadas a su vez en varios campos de la política internacional, tanto en los ámbitos político, económico, social, cultural, etc.; es decir, su campo de acción es ilimitado.

Con frecuencia, la cooperación internacional es planteada como una transferencia de un actor internacional a otro, ya sea en recursos, bienes o servicios, etc., en condiciones concesionales. Así, el término cooperación no es empleado desde una perspectiva única de acción conjunta, según hemos visto en su definición, sino que se plantea en términos de una parte que otorga (ofertante) y otra que recibe (receptor). En ese sentido, resulta que este tipo de planteamiento se refiere más a un tipo de “ayuda” o “asistencia”, que a un ejercicio de cooperación.

¹ Martín Alonso, *Enciclopedia del Idioma*. 3 Tomos, Ed. Aguilar, México, 1988, p. 1213.

² Una acción, en el caso de la cooperación en general, puede definirse como la aplicación concreta de alguna de las modalidades o tipos posibles dentro de la cooperación. En el caso de la cooperación para el desarrollo, una acción puede ser la aplicación concreta de algunas de las formas que adquiere este tipo de colaboración, por ejemplo: transferencia de recursos monetarios, intercambio de conocimientos, información, equipo, expertos, etc. (Véase: Weissberg, Miriam. “Glosario de la Cooperación Científica y Tecnológica Internacional”, *Cuadernos IMRED* No. 2. México, febrero de 1984, p. 1.

Entre las razones que podrían explicar este tipo de enfoque podemos señalar que existe una tendencia a asociar a la “cooperación” con la “cooperación para el desarrollo” y debido a ello, se habla de cooperación internacional cuando se trata de una relación de asistencia o ayuda de países más desarrollados hacia aquellos de menor desarrollo. Para poder entender estas diferencias, precisaremos más adelante, en el apartado 1.2, las diversas formas de colaboración que tienen que ver con la cooperación para el desarrollo.

Por otra parte, en el terreno de la práctica se distinguen diferentes modalidades, tipos y áreas en las que se desarrolla la cooperación internacional; para su análisis, éstas pueden ser clasificadas mediante cinco criterios diferenciadores:³

1) De acuerdo a las áreas en las que se pretenda colaborar, la cooperación puede ser política, económica, social, cultural, etc.; en fin, en todos los campos en los que se desarrollan las relaciones internacionales; a su vez estos tipos de cooperación pueden combinarse y constituir formas más complejas de colaboración, como es el caso de la cooperación internacional para el desarrollo, o subdividirse de acuerdo a campos más específicos de acción. Así, encontraríamos subtipos de cooperación como la militar, judicial, financiera, comercial, técnica, científica, educativa, etc.

2) De acuerdo al número de partes involucradas, las modalidades de cooperación pueden ser: bilateral, multilateral y multilateral o triangular.

3) De acuerdo a la naturaleza de los actores e instrumentos de formalización, puede ser gubernamental o pública, no gubernamental o privada, y mixta.

4) De acuerdo a las obligaciones generadas, es decir al costo de las acciones de colaboración, puede ser reembolsable y no reembolsable.

5) Tomando en cuenta el nivel de desarrollo de las partes, puede ser vertical y horizontal, y basándose en este mismo criterio de acuerdo al énfasis en su beneficio se le distingue como donadora, receptora y colectiva (véase esquema 1).⁴

³ Es preciso aclarar que estos criterios no son los únicos que existen para elaborar una tipología de la cooperación internacional, estos varían de acuerdo a los autores y al tipo de cooperación que se esté analizando (véase por ejemplo: Guy Feuer. *Droit International du Développement*. (París: Dalloz, 1991, 10ª ed), p. 294-297. Cit. Por: Raizer Borges, Valesca, “La cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y América Latina”, *Afers Internacionals*, No. 31, Fundació CIDOB, Barcelona, 1996.

⁴ En la bibliografía sobre el tema, no existe una clasificación homogénea de la cooperación internacional. Las clasificaciones existentes se han desarrollado sobre la base de criterios que atienden a acciones de colaboración en campos muy específicos, por ejemplo de cooperación técnica. Aquí se pretende hacer una clasificación, sin ser exhaustiva, tomando en cuenta to-

Es preciso señalar que en la cooperación internacional existen dos niveles de colaboración, uno en el que los cooperantes se encuentran en igualdad de circunstancias, es decir con el mismo grado de desarrollo económico, ya sea que se trate de países desarrollados o países en desarrollo.⁵ En este caso, la colaboración suele ser más equitativa, ya que existe un compromiso similar para las partes involucradas, y por lo general los recursos que se aportan son similares.

El otro nivel es el que se da entre actores de diferente grado de desarrollo, o que no se encuentran en igualdad de circunstancias en virtud de su diferencia en cuanto al grado de desarrollo económico. En este nivel, la colaboración suele ser asimétrica, ya que la parte oferente —que no cooperante— es la que aporta en mayor medida los recursos para lograr la consecución de un objetivo establecido, y el demandante o receptor en muchas ocasiones aporta muy poco o su contribución es menor que la del actor de mayor desarrollo. Así, pueden distinguirse dos formas de cooperación, una, entre actores iguales y, otra, entre actores desiguales.⁶

das las modalidades que involucran a la cooperación internacional para el desarrollo: Véanse: Iturriaga, Renato, *Marco Programático para el desarrollo de la cooperación técnica y científica*. México, S.R.E., 1993; S.R.E., *Guía de Cooperación Técnica Internacional*, México, SRE/PNUD, 1988.

⁵ Los Países Desarrollados son aquellos que cuentan con niveles relativamente altos de PNB per cápita, educación, desarrollo industrial, producción, salud y bienestar social, así como productividad agrícola. Los organismos internacionales difieren en cuanto a la clasificación de los países, sin embargo, en términos generales, se considera que entre países desarrollados se incluyen a 22 de los 29 países miembros de la OCDE (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza) y a otros 23 que no son miembros de ese organismo. Los Países en desarrollo, son los demás países del mundo, que aunque no existe una definición homogénea en cuanto a su riqueza o estructura económica, están clasificados con base en su ingreso per cápita, de los cuales se distinguen los Países Menos Desarrollados (PMD) cuyos ingresos por habitante son los más bajos. Estos fueron definidos por el Comité de Planificación del Desarrollo de Naciones Unidas, actualmente integran la lista de los PMD 48 países. Se agregan a esta clasificación también los países con economías en transición que experimentaron una gran transformación social a finales de la década de los ochenta, en que se apartaron por completo del concepto de dirección centralizada como elemento principal de la organización económica y se orientaron hacia el establecimiento de una economía de mercado, como los de Europa central y oriental, los Estados de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y los Estados bálticos. Véanse: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998-1999*, Washington, D.C., EUA, 1990; y ONU, *Estudio Económico y Social Mundial 1997. Tendencias y Políticas en la Economía Mundial*, Naciones Unidas, Nueva York, 1997, pp. 207-209.

⁶ Sobre la base de estos niveles de cooperación podrían distinguirse diferentes actores, se denominarían cooperantes, a las partes involucradas, cuando la colaboración es entre actores iguales, y oferente (donante) y demandante (o receptor), cuando las acciones de colaboración se llevan a cabo entre actores desiguales.

En el terreno de la cooperación internacional que se lleva a cabo entre actores desiguales —que es una de las formas que más no interesan por ser el tipo de colaboración que se da en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, sin excluir a la otra—, independientemente del número de actores involucrados, actúan dos partes, una receptora o demandante que es aquella que recibe los recursos, y otra, que es la que los otorga, denominada oferente o donadora. En un esquema de cooperación como éste, a pesar de ser una relación asimétrica, toda acción conlleva beneficios para cada una de las partes, a diferencia de lo que sucede cuando se trata de acciones de ayuda o asistencia, en donde los beneficios directos se reflejan únicamente, o en mayor medida, en la parte receptora. Estas diferencias las veremos más adelante, en el apartado 1.2, con mayor detalle.

Ahora bien, los beneficios que se derivan de actuar de manera conjunta, a través de estos esquemas de cooperación, son considerados como activos y reactivos. Un beneficio activo es la obtención, por parte del receptor, de algún tipo de capacidad (recursos de todo tipo, monetarios, conocimientos, equipo técnico y expertos, etc.) para lograr un fin específico (defensa de la soberanía, crecimiento económico, desarrollo social u organizativo). Un beneficio reactivo es “la utilidad que obtiene el oferente a cambio del apoyo otorgado”.⁷

Por otra parte, debido a la diversidad de campos que abarca y a la complejidad del concepto de “cooperación internacional”, para su análisis particularizado, es conveniente delimitar el tipo específico —así como las modalidades y áreas que abarca— de cooperación que se pretenda analizar. En este trabajo, como ya se ha señalado, se hace énfasis en la cooperación internacional para el desarrollo.

Esta forma de colaboración, debido al campo en el que opera —la promoción del desarrollo—,⁸ abarca diferentes modalidades, tipos y áreas de acción muy diversas de la cooperación internacional en su conjunto, al mismo tiempo que se desenvuelve en los dos niveles de cooperación antes citados, es decir entre actores iguales y desiguales.

⁷ Iturriaga, Renato: *Marco Programático para el desarrollo de la cooperación técnica y científica*. México, S.R.E., 1993, p. 183.

⁸ El análisis de las distintas concepciones que pudieran existir sobre el “desarrollo” está fuera del alcance de este trabajo, en ese sentido, para los propósitos del mismo, se concibe al desarrollo como un proceso de transformación de la sociedad en su conjunto, caracterizado por una expansión de su capacidad productiva, la elevación de la productividad y de los ingresos por persona, cambios en la estructura de clases y grupos en la organización social, transformaciones culturales y de valores y cambios en las estructuras políticas, todo lo cual conduce a una elevación de los niveles de vida.

La cooperación para el desarrollo se puede definir como: el conjunto de acciones, proyectos, programas o convenios de colaboración establecidos por dos o más actores internacionales con la finalidad de promover el progreso, fortalecer la capacidad de desarrollo económico y contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora, y al mismo tiempo generar beneficios para la parte oferente. De esta manera, la cooperación para el desarrollo comprende desde acciones de ayuda, asistencia y colaboración técnica, transferencias de recursos financieros a través de donativos, préstamos blandos y créditos:⁹ hasta la transferencia de conocimientos y tecnología e incluso el acceso a mercados e inversiones.¹⁰

Así, para que una acción sea considerada cooperación para el desarrollo, debe tener como objetivos principales: contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora, fortalecer su capacidad productiva, y dar solución a problemas específicos, como extrema pobreza, analfabetismo, insalubridad, deterioro del medio ambiente, etc. Esto implica acciones que abarcan los ámbitos de la política (concertación, negociación, etc.), economía (recursos monetarios, préstamos, donaciones, etc.), ciencia y tecnología (transmisión de conocimientos, equipo, tecnología, etc.), educación (intercambios académicos, becas, etc.).

De esta manera, puede concebirse a la cooperación internacional para el desarrollo como un complejo sistema que lleva en sí una dinámica de colaboración entre varios actores que al mismo tiempo de interactuar en asuntos determinados por ellos mismos, posibilita diferentes formas, tipos y modalidades de colaboración, y hace viable un acercamiento mutuo, generalmente positivo.

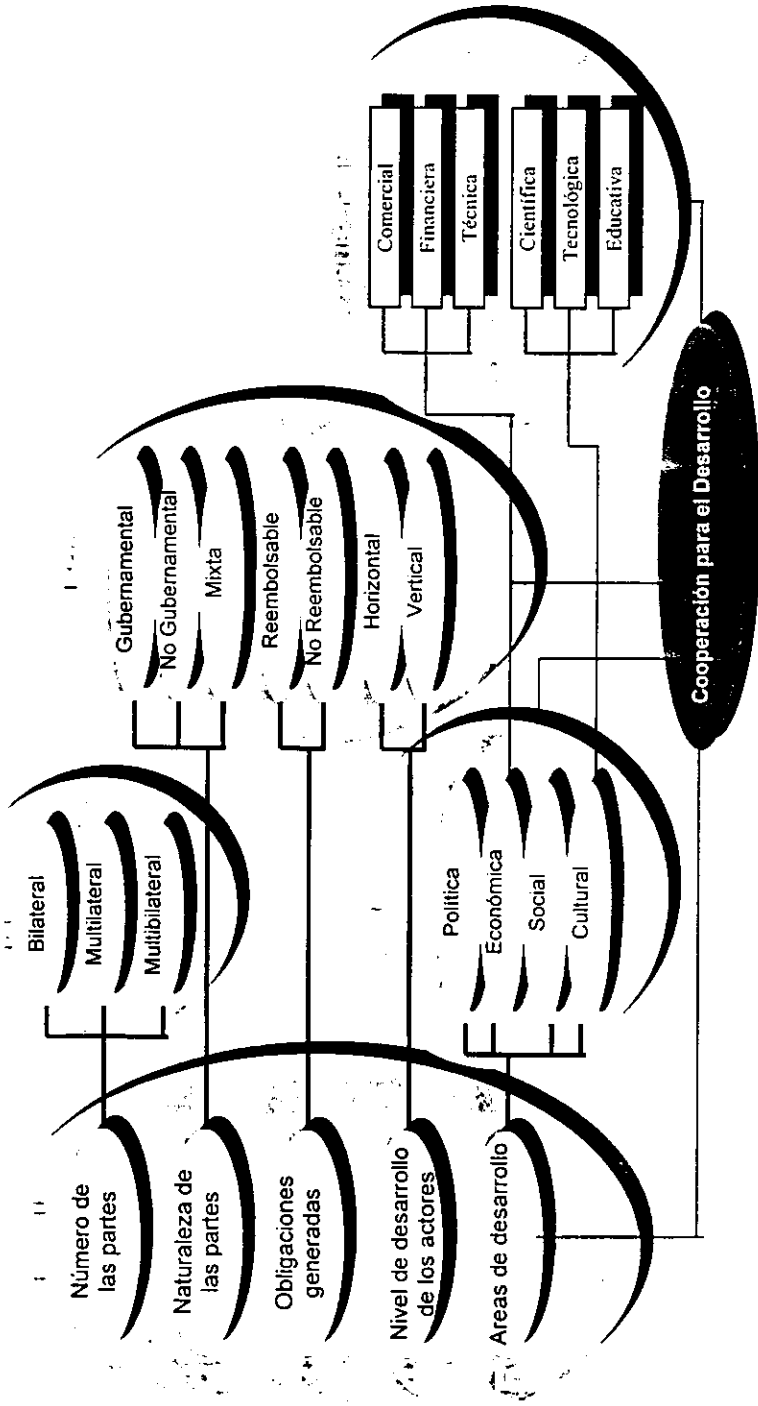
⁹ Los donativos o donaciones pueden definirse como las transferencias hechas en dinero, bienes o servicios y que no requieren ser pagadas: los préstamos blandos son aquellos con tasas de interés inferiores a las del mercado y a plazos mucho mayores; los créditos, principalmente para exportaciones, son las transferencias que requieren ser pagadas, pero tienen un carácter concesional. Para mayor información sobre estas definiciones véase: <http://www.oecd.org/dac/html/glossary.htm>. Development Assistance Committee, *Glossary from Development Co-operation Report: Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee*.

¹⁰ Aunque la definición que elabora la Cancillería Mexicana sobre la cooperación internacional es en el mismo sentido que la que aquí se presenta, lo novedoso de esta definición es que se incorporan además de las acciones de cooperación técnica, científica, tecnológica, cultural y educativa, otras actividades que incluyen los aspectos económico-financieros de la cooperación. La definición de la cooperación internacional que hace la Cancillería se tomó del documento: "México y la cooperación internacional para el desarrollo", elaborado por Mauricio Reyes, Director en Jefe de Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores, septiembre de 1996.

En ese sentido, constituye un instrumento complementario en las tareas internas y externas del desarrollo.

Por otra parte, la cooperación internacional para el desarrollo es comúnmente denominada: ayuda, asistencia técnica o Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD); sin embargo, estas formas de colaboración tienen características específicas que nos permiten diferenciarlas. La necesidad de hacer una diferenciación entre éstas, surge como condicionante para poder analizar —de una manera más precisa— la dinámica, campos de acción y características de esta forma de cooperación que se ha desarrollado entre los países a lo largo del presente siglo, lo cual constituye el tema central del siguiente apartado.

ESQUEMA 1. TIPOLOGIA DE LA COOPERACION INTERNACIONAL



Este esquema representa una clasificación de la cooperación internacional, sobre la base de cinco criterios, en éste podemos ubicar a la cooperación para el desarrollo, así como las modalidades, tipos y subtipos de cooperación en los que se desenvuelve dicha forma de colaboración. Debe tenerse en cuenta que se trata de un esquema muy general que sólo tiene como finalidad presentar de manera gráfica una tipología de la cooperación internacional, todos estos tipos pueden combinarse o subdividirse aun más, aquí no se abarcan todos, sino sólo aquellos que tienen que ver con la cooperación internacional para el desarrollo.

1.2. Principales diferencias con acciones afines

En la mayor parte de la bibliografía sobre el tema de la cooperación internacional para el desarrollo, suelen utilizarse como sinónimos los conceptos de ayuda, asistencia técnica, Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) y cooperación para el desarrollo; sin embargo, pueden encontrarse características muy particulares para cada caso que permitirán establecer las diferencias que existen entre estas formas de colaboración entre los actores internacionales.

Es pertinente aclarar, que tanto la ayuda como la asistencia pueden integrarse al complejo sistema de la cooperación internacional para el desarrollo —es decir, no se contraponen—, sobre todo cuando éstas, al llevarse a cabo, tienen como objetivo contribuir a elevar el nivel de vida de la población de un país en desarrollo, contribuir a fortalecer su capacidad productiva a través de la transferencia de tecnología, conocimientos, etc., y resolver problemas de pobreza, salud, educación, etc., y es precisamente, el objetivo de este tipo de cooperación —el fomento del desarrollo— el que hace que adopte diversas formas de colaboración.

En este apartado se hará énfasis en las características particulares de cada una de estas formas de colaboración con el fin de identificar de manera más exacta el significado de la cooperación internacional para el desarrollo.

1.2.1. La ayuda externa

En las relaciones entre las naciones, a lo largo de la historia, se han desarrollado diferentes tipos de ayuda internacional; por ejemplo la ayuda humanitaria, la ayuda de emergencia en casos de desastres naturales, la ayuda económica, la ayuda para el desarrollo, etc. Pero aquella a la que suele considerarse dentro de la cooperación internacional para el desarrollo integra a todas estas formas de ayuda y se le denomina generalmente ayuda externa.

Ésta es, en esencia, una transferencia internacional de recursos económicos destinados a fortalecer las estructuras económica y social de los países subdesarrollados. La corriente pública de la ayuda externa —que es la que en mayor medida se enfoca a la promoción del desarrollo— está formada por subvenciones y préstamos en metálico y en especie, incluida la asistencia téc-

nica, de un gobierno u organización internacional donantes a otros gobiernos o empresas de los países receptores.¹¹

Asimismo, algunos organismos internacionales, como en el caso de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), consideran a la ayuda externa como los flujos que son calificados como Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) o Ayuda Oficial. Más adelante, en el apartado 1.2.3. de este capítulo, veremos con detalle estos dos conceptos.

Por otra parte, los orígenes de la ayuda externa se remontan a la relación que existía entre las metrópolis y sus colonias hasta antes de la Segunda Guerra Mundial; ésta se realizaba sobre una base puramente bilateral e implicaba cantidades relativamente pequeñas de subvenciones financieras. Posteriormente, al gestarse una nueva organización internacional con la creación de las Naciones Unidas se utilizó el término ayuda para denominar a todas aquellas acciones, tanto de los países industrializados como de las instituciones recién creadas, enfocadas a promover el desarrollo económico y social en las regiones más atrasadas del mundo. La ayuda a las regiones subdesarrolladas tomó un carácter mucho más internacional después del punto IV de un discurso pronunciado el 20 de enero de 1949 por el presidente Truman, que dio el empuje al vasto movimiento de ayuda de carácter técnico a los países insuficientemente desarrollados.¹²

El término ayuda, fue utilizado debido, sobre todo, al carácter concesional de las acciones en favor del desarrollo, en las que la parte donante solía ser la única comprometida en llevar a cabo esa labor, mientras que la parte receptora tomaba una actitud pasiva.

Ahora bien, a lo largo de la historia de la ayuda externa han existido diferentes justificaciones de carácter político, económico y humanitario para explicar los motivos para mantener los esquemas de ayuda a los países insuficientemente desarrollados y la acción hacia estos países por parte de los desarrollados. Desde el punto de vista político se ha argumentado que ésta: 1) aumenta siempre la influencia política, o al menos cultural, del país que otorga la ayuda sobre el que la recibe; 2) contribuye a la seguridad mundial de diver-

¹¹ Se ha considerado que uno de los tipos fundamentales de subvenciones es el subsidio, éste procede de un Estado más fuerte, al menos desde el punto de vista financiero, en virtud del cual el donante espera alguna prestación de utilidad. Por otra parte, la asistencia técnica puede ser considerada como una forma de ayuda otorgada por un país desarrollado a un país en desarrollo; sin embargo el término "asistencia" y no el de "ayuda" se debe; además de una serie de justificaciones de tipo político —que serán explicadas en el apartado 1.1.2.4. de este capítulo— al grado de concesión existente de los recursos otorgados por la parte oferente hacia el receptor.

¹² L. Urquidí, Víctor, "Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional", en Loeza, Soledad, *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*. México, El Colegio de México, 1994, p. 31.

sas formas: a) a corto plazo, con la creencia —durante la época de la bipolaridad— de que la subversión comunista era alimentada por los desequilibrios económicos, de esa manera, contribuir al desarrollo de los países pobres era protegerlo del comunismo: b) a largo plazo, con la disminución de la brecha que separa a los países ricos de los pobres, la idea que prevalece es que "sin los esfuerzos internacionales actuales, para el año 2000 los países desarrollados representarán la cuarta parte de la población del planeta, y dispondrán por habitante de un nivel de vida 40 veces superior a la renta media de las tres cuartas partes restantes de la humanidad",¹³ generando con ello una serie de problemas de carácter, político, económico y social a escala mundial.

Desde el punto de vista económico, las razones que durante mucho tiempo justificaron los motivos de la ayuda fueron: 1) que los países industriales compraban proporcionalmente cada vez menos a los países subdesarrollados; 2) los países industrializados vendían cada vez menos a los países subdesarrollados, y 3) la consideración de que la multiplicación del poder adquisitivo de las poblaciones subdesarrolladas crearía nuevos mercados, que beneficiarían a las industrias de los países industrializados como a las de los países que lo serían en un futuro próximo.¹⁴

Las razones de carácter humanitario, tienen mucho que ver con el deber de solidaridad, cuyo fundamento se encuentra en los textos constitutivos o resoluciones de casi todas las organizaciones internacionales, mundiales y regionales, en las que se inscribe que la ayuda a las poblaciones subdesarrolladas es uno de sus deberes esenciales.¹⁵

Por otro lado, si bien existen razones para justificar la ayuda externa, también han existido innumerables críticas hacia esta forma de colaboración entre los países desarrollados y subdesarrollados. Como señalan algunos autores, son cinco grandes categorías en las que pueden situarse las críticas a la ayuda.¹⁶ La primera hace énfasis en las operaciones del mercado y señala que

¹³ Luchaire, François: *La Ayuda a los Países Subdesarrollados* (Colección ¿qué sé? No. 24). Barcelona, Ed. Oikos-Tau, 1971, p. 8.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Por citar algunos ejemplos pueden verse los textos de la Carta de las Naciones Unidas, en la que los Estados signatarios se declararon resueltos a "promover el progreso económico y social de todos los pueblos"; el Tratado de Roma (25 de marzo de 1957) que instituyó a la Comunidad Económica Europea, que dispuso en su artículo 131 que la asociación de los países de ultramar a esta Comunidad "debe, ante todo, permitir favorecer los intereses de los habitantes de estos países y su prosperidad, de manera que se encaminen al desarrollo económico, social y cultural que esperan"; la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que estableció, como uno de los propósitos principales para los Estados miembros, "Promover por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural", entre muchos otros.

¹⁶ Véase: De Silva, Leelananda: *Ayuda al Desarrollo: datos y problemas*. Madrid, IEPALA, 1985, pp. 35-40.

la ayuda exterior, por ser de carácter público, distorsiona la eficiencia asignada a las fuerzas del mercado. La segunda, cree en el comercio como motor de crecimiento, y considera la ayuda exterior como irrelevante. La tercera, considera que la ayuda desplaza los ahorros propios y poco aporta debido a su asociación con tecnologías inapropiadas, y por favorecer modelos antieconómicos de consumo. A la cuarta categoría pertenecen aquellas críticas que consideran que los modelos de ayuda tienen efectos indeseables, particularmente afianzando regímenes autoritarios y contribuyendo con las elites de los países en desarrollo a mantener el *statu quo*. La última, descalifica la ayuda considerando que ésta genera dependencia, así como la destrucción de las estructuras autosuficientes y la implicación extranjera en los asuntos nacionales.

Si bien la ayuda externa, con frecuencia mal orientada y mal usada, ha tenido muchos críticos, también ha tenido mucho que ver en el desarrollo socioeconómico de los países atrasados. Algunos de los avances más notables en la producción de alimentos, infraestructura y comunicaciones, salud, educación, etc., que se han registrado en las últimas décadas en los países más pobres, han sido gracias a la ayuda externa que recibieron durante ese tiempo.¹⁷

El problema no es la ayuda en sí, sino el hecho de que ésta no debe ser permanente, por el contrario sólo debe ser un instrumento de carácter transitorio que contribuya al desarrollo y que sea paralelo a los esfuerzos de los demandantes. Por eso bajo esquemas de cooperación será más factible que los programas y proyectos destinados a contribuir con el desarrollo puedan tener un mayor impacto, en la medida en que existe el compromiso y la participación directa del receptor y los objetivos se fijan sobre la base de las necesidades del país que recibe la ayuda, evitando así lo que se ha denominado la “fatiga de la ayuda”.¹⁸

En la práctica, la ayuda externa supone una aportación sin contrapartida equivalente que se añade a un esfuerzo propio —muy reducido— del país ayudado.¹⁹ En ese sentido, una aportación acompañada de una contrapartida equivalente no sería ayuda, sino simplemente un intercambio. Sin embargo, es

¹⁷ Para conocer sobre algunos de los “éxitos de la ayuda externa” véanse: Banco Mundial: *Informe Anual 1996*. Washington, D.C., 1996, pp. 81-141, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994 (Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana)*. México, PNUD, F.C.E., 1994, pp. 80-81.

¹⁸ Algunos gobiernos, como es el caso de Estados Unidos, desconfían de la utilidad de la ayuda que ofrecen y hablan de una cierta “fatiga de la ayuda”. Según su parecer, como el mundo en desarrollo ha recibido millones de dólares en concepto de ayuda en las últimas décadas y, sin embargo, sigue sin desarrollarse, quedaría justificada la reducción sustancial de su monto.

¹⁹ La ayuda, en el sentido etimológico del término, es paralela a un esfuerzo por parte del beneficiario. Ahora bien, ninguna ayuda internacional es totalmente suficiente a un Estado para asegurar su desarrollo; si este Estado no hiciera ningún esfuerzo no sería ayudado, sino mantenido. (Véase: Luchaire, François: *Op. Cit.*).

pertinente aclarar, que los intercambios forman parte de los esquemas de cooperación, y esto es así por que en dichos esquemas el grado de aportación, participación y compromiso de las partes para realizar un objetivo común es, en muchos casos, equivalente; lo que no sucede con la ayuda.²⁰

Las diferencias existentes entre la ayuda y la cooperación son básicamente dos, la primera se refiere al grado de participación de los actores, y la segunda al nivel de concesionalidad que se presenta al otorgar los recursos en las acciones de colaboración.²¹ La ayuda contiene un elemento de concesionalidad muy elevado, por parte de quien la otorga, es decir, el oferente es el que proporciona casi todo (recursos monetarios, equipo, expertos, etc.) al receptor y en ocasiones no recibe ningún beneficio; constituyendo así —las acciones de ayuda— un acto de donación. En ese sentido, el oferente se convierte en la parte activa y el receptor en parte pasiva de la colaboración.

En el caso de los esquemas de cooperación para el desarrollo el grado de concesión de los recursos que otorga el oferente no es muy alto y la labor conjunta es mucho mayor, las dos partes son sujetos activos y si bien el beneficio mayor y directo es para el que la recibe, el que la otorga también obtiene nuevas experiencias, nuevos conocimientos, lo que se traduce a la larga en beneficios concretos.

Ahora bien, por qué inclinarnos en favor de la cooperación para el desarrollo y no por la tradicional ayuda internacional. Se pueden argumentar diversas razones: 1) la experiencia histórica ha demostrado que las relaciones de ayuda, en las que existe un elemento de donación muy elevado de los recursos, están sujetas a condiciones que los receptores deben satisfacer para que les sea otorgada, con ello se refuerza la dependencia del país ayudado con respecto del que aporta la ayuda y más que contribuir en su desarrollo se reproduce el círculo vicioso del subdesarrollo.²² 2) De lo anterior, se deriva que los donantes quieren que su ayuda coincida con sus intereses comerciales, de manera que prefieren usarla como vehículo para proporcionar sus propios equi-

²⁰ En términos de la cooperación internacional para el desarrollo, el intercambio puede entenderse como el cambio mutuo de conocimientos, información, proyectos, material, equipo, expertos, etc., entre dos o más actores. Asimismo debe entenderse como la reciprocidad e igualdad de consideraciones y servicios entre los actores de la cooperación, cuando ésta se da al nivel de actores iguales. (Véase: Weissberg, Miriam, *Op. Cit.*, p. 13.)

²¹ El nivel o grado de concesionalidad puede definirse como una medida de "suavidad" de un crédito, reflejando el beneficio para el prestatario al compararse con un préstamo a valor del mercado. Asimismo puede existir un grado de cesión muy elevado al otorgarse otro tipo de recursos, como por ejemplo equipo, expertos, etc., como se da en el caso de la cooperación para el desarrollo (Véase: <http://www.oecd.org/dac/html/glossary.htm>).

²² El "círculo vicioso del subdesarrollo", se refiere a la conjugación de problemas estructurales en el ámbito económico y social que impiden alcanzar el desarrollo, tales como: alto crecimiento de la población, pobreza, subalimentación, analfabetismo y degradación del medio ambiente.

pos y expertos. 3) Así, la ayuda tampoco se destina a los sectores más desfavorecidos. los donantes envían menos de un tercio de la ayuda para el desarrollo a los diez países más poblados, donde viven dos tercios de los pobres del mundo. 4) Con frecuencia la ayuda se ha destinado más a los aliados estratégicos que a los países pobres. 5) De ahí que la ayuda no se haya centrado en los sectores prioritarios del desarrollo, la mayor parte de los recursos están enfocados en el país más que a objetivos concretos de disminución de la pobreza, promoción del desarrollo, etc., es decir, se ha fijado a objetivos cuantitativos y no cualitativos.

La cooperación para el desarrollo, en la medida en que permite una mayor participación, responsabilidad y acción de los países receptores, contribuye a eliminar toda una serie de vicios generados por la propia dinámica de la relación Norte-Sur. Más adelante veremos con más detalle los beneficios de la cooperación internacional para el desarrollo.

Por último, aunque en los próximos años la cooperación para el desarrollo tendrá que ser un concepto mucho más amplio, abierto a criterios más generales e innovadores, la ayuda seguirá siendo importante; pero tendrá que reevaluarse, y los donantes y receptores habrán de reconsiderar por qué se presta la ayuda y qué forma debe asumir.

1.2.2. La Asistencia Técnica

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se realizaron esfuerzos para estimular la difusión de conocimientos, con la finalidad de contribuir al desarrollo económico de los países subdesarrollados. La idea de que los países prósperos podrían ayudar a los más pobres mediante asistencia técnica, surgida al reconsiderarse el orden mundial después de la Segunda Guerra Mundial, se convirtió en base de programas internacionales de gran alcance. Podemos afirmar que a partir de la idea de asistir técnicamente a los países atrasados, a través de la difusión y transmisión de conocimientos, surgió el sistema de cooperación para el desarrollo que actualmente conocemos.

La asistencia técnica, muy probablemente tuvo su raíz en políticas que algunas potencias coloniales practicaban en relación con sus territorios dependientes, que abarcaban la prestación de servicios técnicos para diversas obras, la designación de expertos con funciones administrativas, la concesión de créditos y otras formas.²³

Ya desde 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas encargó al Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés) que estudiara

²³ Loaeza. Soledad, *Op. Cit.* p. 31.

cómo proporcionar asesoramiento económico, social y cultural a los países miembros que lo desearan, y desde 1948 las Naciones Unidas han dedicado a la asistencia técnica una buena parte de su presupuesto ordinario. De ahí el surgimiento, posterior al discurso "Punto Cuarto" del presidente estadounidense Harry S. Truman, del Programa Ampliado de Asistencia Técnica, que al fusionarse con el Fondo Especial, constituyó lo que hoy se conoce como Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual se ha encargado de administrar y coordinar la mayor parte de la asistencia técnica que brinda la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la actualidad. Más adelante, en apartado 1.5.1., veremos con detalle este proceso.

La asistencia técnica puede definirse como "el suministro de expertos y profesionales a los países en desarrollo, el adiestramiento de los nativos de estos países en su país de origen y en el extranjero mediante becas y la investigación sobre problemas científicos y técnicos, realizada por los países que proporcionan la ayuda, en favor de los en desarrollo".²⁴

En ese sentido, al igual que en el caso de la ayuda, la asistencia técnica puede verse como una relación de donante activo y receptor pasivo; es decir, se define claramente un donante (país desarrollado) y un receptor (país en desarrollo); sin embargo las condiciones pueden variar, sobre todo en cuanto a que la parte receptora puede tener una participación más activa que en el caso de la ayuda. Ahora bien, la diferencia que podemos encontrar entre asistencia técnica y ayuda externa es precisamente al campo hacia donde están enfocadas estas actividades de colaboración entre los países. La primera, se refiere más a la transmisión de conocimientos, aunque en términos de concesión, y la segunda se centra en el financiamiento —aportación de recursos económicos— de proyectos o programas,²⁵ además de incluir ayuda técnica y en casos de emergencia.

De esta manera la asistencia técnica puede ser considerada como una forma de ayuda, que es parte del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, enfocada básicamente a la difusión de conocimientos con la finalidad de contribuir a la solución de problemas de carácter técnico sobre aspectos

²⁴ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. (Volumen 1), Madrid, Ed. Aguilar, 1979, p. 603.

²⁵ Un proyecto puede definirse como "un conjunto de actividades ajustadamente designadas, para las que puede ser predecible el resultado: la construcción de carreteras, sistemas, una central, un proyecto de desarrollo rural integrado, etc.", o como el "conjunto de actividades e insumos interrelacionados, destinados a alcanzar objetivos claramente definidos en un lapso determinado". Por su parte, un programa abarca de una manera más amplia los problemas a los que deba enfocarse la asistencia, e incide directamente en las estructuras política, económica y social de un país; es decir, se refiere a un conjunto integrado de proyectos individuales a nivel sectorial o de apoyo a políticas macroeconómicas. (véanse: y Weissberg, Miriam, *Op. Cit.*)

de educación, salud, agricultura, tecnología, etc., es decir en aquellos campos que son prioritarios para fomentar el desarrollo económico y social de un país.

Así, la diferencia existente entre cooperación para el desarrollo y asistencia técnica se centra, al igual que en el caso anterior de la ayuda, en el grado de concesión que se otorga, por parte de los donantes, al ofrecer los recursos de asistencia. Aunque a diferencia de la ayuda, este grado de concesionalidad puede ser menor. Asimismo, pueden encontrarse grandes diferencias cuando observamos los campos en los que se aplican la cooperación para el desarrollo y la asistencia técnica; la primera tiene un campo de acción más amplio, la segunda, en cambio, se limita a la difusión de técnicas y conocimientos.

Aunque la denominación de asistencia técnica sigue utilizándose hoy en día, es un concepto que empieza a ser relegado para adoptarse el de cooperación técnica. Esto es debido, a que ha existido una tendencia a cambiar el carácter asistencialista de los intercambios internacionales de conocimientos. Ya desde la década de los sesenta hubo un reconocimiento de que los proyectos realizados en el ámbito de la transferencia de conocimientos beneficiaban tanto a receptores como a donantes, aunque el grado de beneficio fuera diferente para ambos. En esa época comenzó, asimismo, el reconocimiento de que los países en desarrollo poseían capacidades, aunque muy limitadas, para lograr una colaboración más efectiva que beneficiara a ambas partes.

De esta manera, se ha ido adoptando el término de cooperación técnica, denotándose con mayor claridad el beneficio mutuo entre las partes, aunque con el reconocimiento de un beneficio más favorable para el país menos desarrollado, equilibrando así el diferente nivel de desarrollo entre los cooperantes. De esta manera, el concepto de asistencia empieza a ser relegado a las situaciones en que los países prestan ayuda directa a otro en caso de catástrofe o emergencia.

1.2.3. La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)

Otro de los conceptos utilizados muy frecuentemente como sinónimo de cooperación internacional para el desarrollo es el de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD). En términos generales, éste se utiliza para designar el monto de recursos —donaciones o préstamos— que los principales países desarrollados dirigen hacia los países en desarrollo, con la finalidad de contribuir en sus esfuerzos nacionales para lograr un desarrollo socioeconómico más elevado.

La evolución histórica de lo que en la década de los sesenta se definió como AOD, se encuentra ligada, entre otros, a cuatro hechos fundamentales

que fueron estructurando, a través del tiempo, un sistema de asistencia hacia las regiones menos favorecidas del mundo: 1) las actividades encaminadas a favorecer el desarrollo de los territorios de ultramar, por parte de las potencias coloniales; 2) las instituciones y programas para la cooperación económica y social creadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial; 3) el Programa del Punto Cuarto establecido por Estados Unidos y el apoyo a gran escala para la estabilidad económica en los países que se encontraban en la periferia del bloque soviético, en la época de Guerra Fría, y 4) el éxito del Plan Marshall que generó un considerable optimismo acerca de la perspectiva de ayudar a los países pobres a través de la asistencia externa.

Asimismo, se identifica a la AOD como aquellas transacciones oficiales que son efectuadas con el objetivo principal de promover el desarrollo económico y social de los países en desarrollo y cuyos términos financieros son de carácter concesional. En 1972 se definió a la AOD, de manera más amplia, como los flujos hacia los países en desarrollo e instituciones multilaterales otorgados por agencias oficiales y cuyas transacciones deben tener como características esenciales: a) la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, como su principal objetivo, y b) tener un carácter concesional, conteniendo un elemento de donación de, por lo menos, 25 por ciento.²⁶ El elemento de donación, como señala la OCDE, refleja los términos financieros de una obligación: tasa de interés, vencimiento y periodo de gracia. Es decir, se trata de una medida de concesionalidad de un préstamo.²⁷

Por otra parte se define a la AOD multilateral como los “fondos asignados por concepto de AOD a una institución internacional integrada por gobiernos y cuya actividad, en todo o en una parte sustancial, favorece el desarrollo de los países receptores y la asistencia a éstos. Se considera que una contribución de un donante a esa institución es multilateral si se le suma a otras contribuciones y se le gasta a discreción de la institución. La AOD que llega a los países receptores de asistencia se considera multilateral si procede de organismos multilaterales como bancos multilaterales de desarrollo (Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo), organismos de las Naciones Unidas y

²⁶ OCDE/GD(94)67. Por Helmut Führer, *Op. Cit.*, p.24.

²⁷ Lo dado por AOD como donaciones tiene un elemento de cesión del 100 por ciento. Los préstamos tendrán siempre un elemento de donación menor al 100 por ciento, aunque algunos préstamos tendrán un elemento muy alto de cesión que se aproxima al 90 por ciento, puesto que el periodo de devolución es de 40-50 años, con un periodo de gracia de 10 años y unos intereses muy bajos (*idem*).

agrupaciones regionales (algunos organismos de la Unión Europea y de agrupaciones de países árabes)".²⁸

En la práctica, la AOD puede aplicarse a los países en desarrollo de diversas maneras, las más importantes son: para la ejecución de proyectos y programas, ya sea bilateral o multilateralmente; asistencia técnica; ayuda en alimentos; asistencia o ayuda en casos de emergencia.

Por otro lado, es preciso diferenciar a la AOD de otros flujos oficiales, que en muchas ocasiones tienen el objetivo de promover el desarrollo de los países que los reciben, sin embargo esas transacciones, hechas por la vía gubernamental u oficial, no adquieren las condiciones para ser calificadas como AOD por el hecho de que no tienen un elemento de donación de por lo menos el 25 por ciento.

Ahora, cuál es la diferencia entre AOD y cooperación para el desarrollo. Al respecto, podemos decir que la AOD es un componente central de la cooperación para el desarrollo. Es decir, ésta última se refiere a un concepto más amplio que no sólo se enfoca a recursos aportados por la vía oficial (gubernamental), ni a recursos que son otorgados en términos concesionales sino que se han creado nuevos esquemas que ahora incluyen recursos privados y que están enfocados a la promoción del desarrollo. Asimismo, la participación de nuevos actores internacionales ha permitido que el concepto de cooperación sea más extenso. En ese sentido, se puede afirmar que la AOD es parte integrante de la cooperación internacional para el desarrollo.

Por último debe señalarse que el concepto de AOD, adoptado hace 30 años.²⁹ requiere de una redefinición en el sentido de que las diversas formas de colaboración se han ampliado y los actores que ahora intervienen en la promoción del desarrollo no sólo abarcan a los sectores oficiales, sino que comienza una participación muy importante de instituciones privadas. Además de que el término "asistencia" no corresponde a la tendencia que los principales países donantes intentan promover relativa a una participación más activa de los receptores bajo verdaderos esquemas de cooperación.

Ha llegado el momento de reconsiderar una nueva definición para los esquemas de colaboración establecidos a través de la vía oficial. Lo que durante más de 25 años se ha denominado Asistencia Oficial al Desarrollo condría ampliarlo a un concepto como el de "Recursos de Cooperación para el

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 1996 (Crecimiento económico y desarrollo humano)*. México, PNUD, Multiprensa, 1996, p. 238.

²⁹ El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, adoptó el concepto de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en 1969, distinguiéndolo de otros flujos oficiales para el desarrollo. En 1972 el mismo CAD elaboró una definición más precisa de la AOD, que aún prevalece en nuestros días (Véase: OCDE/GD(94)67. Por Helmut Führer, *Op. Cit.*, p. 21).

Desarrollo”, el cual involucraría no sólo a los recursos otorgados por los gobiernos, sino que habría nuevas fuentes de recursos, así como la participación de un mayor número de actores, todo ello en beneficio de los países que requieren un apoyo para consolidar su desarrollo.

1.2.4. La Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ya hemos visto diferentes formas o denominaciones de las acciones o formas de colaboración que llevan a cabo los países para promover el desarrollo socioeconómico de aquellos que aún se encuentran en desarrollo. Así, podemos tener una visión más amplia de lo que constituye la cooperación internacional para el desarrollo. El análisis de las diferencias que podemos encontrar entre lo que se define como ayuda externa, asistencia técnica, AOD y cooperación internacional para el desarrollo, nos permite tener una definición más consistente del tema de estudio; para, de esta forma, poder particularizar —más adelante— en el caso de México con mayor claridad, lo cual constituye el tema central del tercer capítulo.

De esta manera, el análisis realizado en el apartado anterior nos ha llevado a considerar que en el dominio del desarrollo, existen dos formas para evidenciar la colaboración entre países —aunque es difícil percibir las diferencias—, una mediante la ayuda y asistencia internacional y otra por la vía de la cooperación internacional.

Asimismo, se ha podido constatar que los términos ayuda y asistencia están siendo sustituidos paulatinamente por el de cooperación, principalmente por dos razones fundamentales: Primero, porque la cooperación, entendida en sentido estricto como la puesta en común de recursos destinados a la realización de un objetivo predeterminado por las partes, en relación de igualdad entre sí, supone una mayor reciprocidad, en la medida que exista una colaboración mutua de medios, riesgos y beneficios. Segundo, puede entenderse que la asistencia o ayuda sean partes de una obra común: la cooperación para el desarrollo, teniendo estas dos operaciones carácter transitorio.³⁰

Así, la cooperación internacional para el desarrollo integra diversos tipos, modalidades y formas de colaboración entre los actores internacionales, en ese sentido este tipo de cooperación se constituye en un excelente vinculante de otras formas o modalidades de colaboración. Los tipos de cooperación que han formado parte de aquella que está dirigida al desarrollo tradicional-

³⁰ Maurice Flory. *Droit International du Développement*. París. Presses Universitaires de France, 1977 p. 120. Cit. Por: Raizer Borges, Valesca, “La cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y América Latina”, *Op. Cit.*

mente, son: económica, principalmente la variante financiera de carácter no reembolsable; técnica, incluyendo todas sus modalidades; científica; tecnológica; educativa, y cultural. Las modalidades principales son: bilateral, multilateral y multilateral o triangular. Otras formas que adopta son: la ayuda económica externa, la AOD y la asistencia técnica (véase esquema 2).

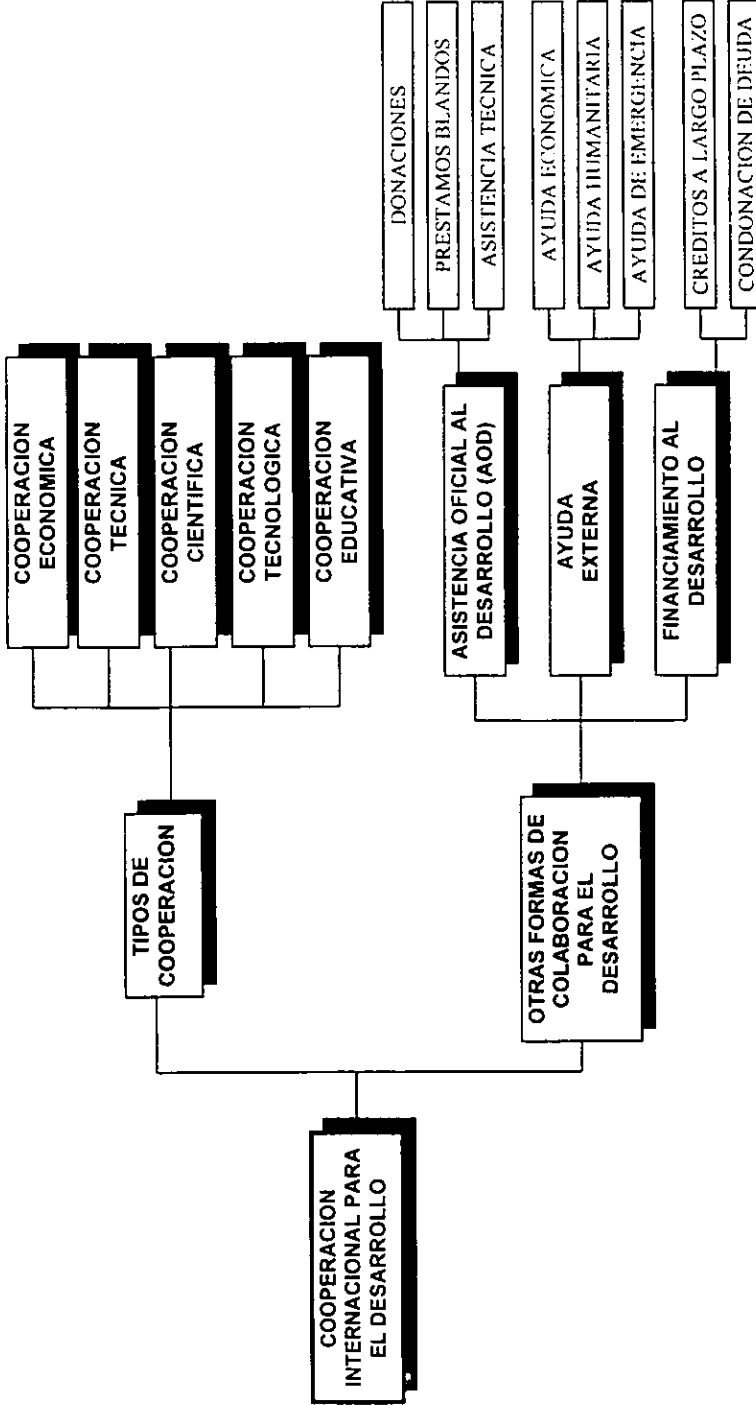
La cooperación para el desarrollo, según Georges Landau, debe entenderse como la ayuda —los recursos— de fuentes externas (bilaterales o multilaterales), que se suministra a países en desarrollo en condiciones concesionales (con un mínimo de 25 por ciento de elemento de concesión) a fin de coadyuvar al financiamiento de programas o proyectos de desarrollo económico y social, excluyendo la inversión privada extranjera, los préstamos de bancos comerciales, los créditos a la exportación, los créditos para la compra de armamentos y otras formas de ayuda para la seguridad. Sin embargo, considera que entre las formas de cooperación para el desarrollo pueden evaluarse también las reducciones a la deuda externa, los créditos a largo interés con períodos de gracia, tanto para la generación de empleo y mejoramiento de los sectores sociales.³¹

En ese sentido, apegándonos en parte a esta definición observamos que integra elementos específicos de las formas de colaboración para el desarrollo que hemos analizado en este apartado, tales como la ayuda, la asistencia y la Asistencia Oficial al Desarrollo, que como hemos visto forman parte de la cooperación internacional para el desarrollo.

Por otra parte, en la actualidad y tomando en cuenta el contenido fundamental de las acciones de cooperación entre países desarrollados y subdesarrollados, el término cooperación no se diferencia en el fondo del de ayuda otorgada a países menos desarrollados, debido en gran medida al tipo de relación asimétrica que se presenta en esta forma de colaboración. Sin embargo, debe denominarse cooperación a estas acciones en la medida en que su objetivo es la participación activa de la parte receptora. Más adelante, en el Capítulo 2 veremos la nueva concepción de la cooperación para el desarrollo en donde se explican con más detalle estos aspectos.

³¹ Véase: González Davison, Fernando: "Avance de la Investigación de la Cooperación para el Desarrollo con Centroamérica" (síntesis). Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales, Universidad de San Carlos, (mimeo). Guatemala, octubre de 1990.

ESQUEMA 2. COMPOSICION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



En este esquema se pretende interpretar gráficamente, los tipos y formas de colaboración que abarca la cooperación internacional para el desarrollo, de cada una de éstas se derivan una diversidad de formas que no podrían ser abarcadas en su totalidad en este esquema, sin embargo aquí se representan las más importantes. Nótese que la ayuda y la asistencia forman parte de la cooperación para el desarrollo.

1.3. Medios y fines de la cooperación internacional para el desarrollo

1.3.1. Los instrumentos

El instrumento jurídico que permite, como marco general, estructurar programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo es el Convenio Básico de Cooperación.³²

Tomando como base el Convenio Básico, se suscriben Acuerdos Especiales para la ejecución de proyectos específicos, en los cuales ya se detalla para cada caso en particular el plan de trabajo y se indican las variaciones que pudieran existir en el financiamiento y otros aspectos. Asimismo, se suscriben con frecuencia Acuerdos Interinstitucionales que constituyen arreglos entre dependencias e instituciones de ambas partes que colaboran entre ellas.

Al nivel de la cooperación gubernamental, en la práctica, se observan varias etapas para concluir los Convenios Básicos de Cooperación: 1) la manifestación del interés mutuo por establecer un Convenio; 2) la presentación del proyecto de texto de una parte a la otra; 3) la negociación entre ambas partes del texto final; 4) la firma del documento por los plenipotenciarios; 5) la ratificación, y 6) la comunicación recíproca de la entrada en vigor del Convenio.

En la negociación de los convenios se respeta la legislación y reglamentaciones que sobre cada materia específica existen al interior de los países donantes y receptores, y en el ámbito internacional. Una vez que los convenios son ratificados, se procede a la realización de Comisiones Binacionales, o Comisiones Mixtas en las distintas áreas en las que se pretenda cooperar, esto es en el caso de la cooperación bilateral.³³ En el ámbito multilateral, al ratificarse los convenios o acuerdos se ponen en marcha los programas o proyectos de colaboración acatando las disposiciones previamente establecidas.

Es a través de las reuniones de las distintas comisiones, en las que se negocian y aprueban los proyectos y programas de cooperación, que se ejecutan los convenios básicos. Para la conformación de los programas se convoca

³² Se le denomina también "convenio paraguas", "umbrella", que enmarca cualquier posibilidad de colaboración que pudiera presentarse en el futuro. Dentro del marco de un convenio básico se pueden establecer acuerdos especiales, sectoriales, complementarios y memoranda de entendimiento (Véase: Weisberg, Miriam, *Op. Cit.*, p. 7).

³³ Las comisiones mixtas pueden definirse como el conjunto de representantes de ambas partes nombrados para llevar a cabo el cumplimiento de un convenio bilateral de cooperación (*Ibid.*, p. 6).

a las instituciones nacionales de los sectores público, privado y social a fin de que se presenten proyectos específicos en las áreas mutuamente acordadas. De ahí se realizan, en la mayoría de los casos, reuniones a nivel intersecretarial entre los cooperantes, de carácter preparatorio. Y, finalmente, se ejecutan los proyectos y programas.

En todo este proceso es de destacarse la labor que llevan a cabo los distintos representantes de los países cooperantes, sobre todo al realizar estudios previos sobre la materia en que se pretende colaborar con organismos internacionales o con países oferentes o demandantes de cooperación.

En el ámbito de la cooperación no gubernamental, es decir al presentarse acciones de colaboración entre instituciones no oficiales, —cuando no se canaliza ni por sus respectivos gobiernos, ni por un organismo multilateral— se llevan a cabo los arreglos directamente entre éstas, siguiendo las mismas etapas que se dan al nivel gubernamental, con la salvedad de que al tratarse los asuntos referentes a migración y aduanas, se asienta que las partes se comprometen a gestionarlas con sus respectivas autoridades. Los instrumentos resultantes son llamados también Acuerdos o Convenios.³⁴

El problema que se ha suscitado en muchas ocasiones en este tipo de colaboración, en cuanto a los instrumentos jurídicos para ejecutar las acciones acordadas se refiere, es que los acuerdos entre instituciones no gubernamentales, no implican ninguna obligatoriedad para los gobiernos. De ahí la tendencia a que estos se sujeten cada vez más a los mecanismos gubernamentales, además de que dichos acuerdos aislados en muchas ocasiones pueden conducir a actos contrarios a la política nacional del país. De ahí la necesidad de crear organismos nacionales, tanto de países receptores como donantes, para que coordinen las acciones de cooperación de los distintos actores, tanto del sector público, privado, académico, social, etc.

1.3.2. Los principios

En las relaciones internacionales, la conducta que asumen los actores, principalmente cuando se trata de Estados, se basa en guías bien establecidas y que son perdurables. Estas guías o modos perdurables de conducta es a lo que denominamos principios. En la cooperación internacional enfocada a promover el desarrollo, debido a la relación que se establece en la mayoría de los casos entre actores desiguales —en cuanto al nivel de desarrollo económico— deben

³⁴ Aunque se denominen Acuerdos y Convenios, se puede decir que no es correcto por ser términos cuyo uso se contrae al acuerdo de voluntades de dos Estados soberanos.

fijarse principios que permitan que dicha relación se lleve a cabo de una manera eficaz y equilibrada.

Ya en la Carta de Naciones Unidas se señalaron ciertos principios de carácter general para guiar la conducta de los Estados en el ámbito de la cooperación, ésta establecía que los países deberían realizar la cooperación internacional sin hacer ningún tipo de distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.³⁵ De esta manera se pretendía que la colaboración de los Estados para fomentar el desarrollo socioeconómico llegara a todos aquellos países que la necesitaran, sin ningún tipo de condición.

Años más tarde, cuando se logró institucionalizar el Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico de Naciones Unidas, en 1948, se establecieron principios más concretos para guiar la colaboración entre países. Así, la Resolución que originó este programa señalaba que la asistencia técnica suministrada no sería motivo de injerencia económica y política, por parte de los países que la otorgaran, en los asuntos internos de los países receptores y no se concedería bajo ninguna consideración de carácter político.

Asimismo señalaba que la asistencia sólo debía ser otorgada a los gobiernos o por su conducto; debía responder a las necesidades y sería suministrada bajo la forma deseada del país receptor, tomando en cuenta que ésta debía ser de primer orden, desde el punto de vista de la calidad técnica.

En general, lo que se pretendía era que cualquier forma de colaboración se hiciera eficiente, además de que respetara las necesidades de cada país solicitante de la ayuda. Sin embargo, estos principios, que fueron la base de acciones posteriores de colaboración entre países de diferentes niveles de desarrollo, fueron sobrepasados por la realidad internacional. Así por ejemplo, la dinámica generada con la Guerra Fría, durante muchos años, condujo a que la ayuda siempre estuviera bajo condiciones de carácter político, o las nuevas consideraciones sobre el desarrollo socioeconómico de los países, o más recientemente, la aparición de nuevos actores en las relaciones de ayuda han sobrepasado estos principios.

De esta manera, los principales países donantes de recursos para realizar la cooperación para el desarrollo, en los últimos años, se han dado a la tarea de establecer nuevos principios que guíen su conducta y la de los países en desarrollo en las acciones de colaboración. Así, los principios se han ampliado y se han establecido en todas las etapas y formas de la cooperación.

Al respecto, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a través del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), han desarrollado toda una serie de principios para:

³⁵ Tal idea es la que se estableció en el artículo 1° de la Carta de las Naciones Unidas (Véase: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>. ONU. *Carta de las Naciones Unidas*).

1) la coordinación de la ayuda con los países en desarrollo; 2) el examen previo de proyectos; 3) las nuevas orientaciones de la cooperación técnica; 4) la ayuda por programas; 5) la participación de las mujeres en el desarrollo; 6) las buenas prácticas para los estudios del impacto ambiental ejercido por los proyectos de desarrollo; 7) las buenas prácticas de adquisición de mercancías para la ayuda pública al desarrollo; 8) las nuevas medidas en el campo de la ayuda asociada; 9) la evaluación de la ayuda.³⁶

Principios que deben ser aplicados con flexibilidad y que deben tomar en cuenta la diversidad de las situaciones y heterogeneidad de los países que reciben los recursos. Como reconoce el CAD es a los países en desarrollo, beneficiarios de los mecanismos internacionales de apoyo para alcanzar su desarrollo, a los que les corresponde fijar sus políticas y prioridades y que la responsabilidad central de la coordinación de la ayuda incumbe a cada gobierno beneficiario.

En ese sentido vemos, por un lado, que prevalecen una serie de principios fundamentales como: la no condicionalidad, la no-injerencia de ningún tipo, el respeto a las características culturales de cada país receptor, etc.; por otro, aparecen como consecuencia de la propia dinámica cambiante de las relaciones internacionales, una serie de principios que se van ajustando a las necesidades y nuevas formas de la colaboración entre países en el ámbito del desarrollo.

De esta manera, cualquier política que pretenda ser eficaz en el ámbito de la promoción del desarrollo, ya sea que se esté en la posición de donante o receptor —o ambas—, deberá estar sujeta de manera estricta a los principios de carácter general o fundamental que guían a la cooperación para el desarrollo, y ajustar aquellos principios de carácter más particular, que en los últimos años se han originado, a sus propias necesidades.

1.3.3. Los objetivos

Los principales objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo, en términos generales, son: satisfacer las necesidades internas de cada país; elevar el nivel de vida de la población; dar solución a problemas específicos, transmitir conocimientos y tecnología; contribuir al desarrollo político, económico, social, cultural y tecnológico de las naciones. Así, coincidiendo con

³⁶ Para un estudio más detallado de estos principios, véase: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: *Principios del CAD para una ayuda eficaz*. México, OCDE/CAD, Multiprensa, 1994. 187 pp.

varios autores se puede decir que dos son los objetivos fundamentales: promover el crecimiento económico y reducir la pobreza.³⁷

Desde el establecimiento de la Carta de las Naciones Unidas se trazaron objetivos generales para realizar la cooperación entre los países firmantes para promover el desarrollo económico y social de los países pobres; así, en el artículo 55 de la Carta, se estableció que la Organización promovería, con la finalidad de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones:

- a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Estos objetivos de carácter general han servido de base, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, para llevar a cabo diferentes iniciativas, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, encaminadas a promover el desarrollo de los países pobres; sin embargo, a lo largo del tiempo y como consecuencia de las circunstancias cambiantes del medio internacional, se han ajustado a las diferentes realidades del desarrollo socioeconómico de los países hasta convertirse en objetivos más específicos.

De esta manera, como resultado de una serie de conferencias de las Naciones Unidas sobre temas enfocados al desarrollo, que se han celebrado en los últimos años, se definieron criterios para medir los progresos del desarrollo en diversos campos y se formularon numerosos objetivos en relación con dichos temas que sirvieron, como señala la ONU, para "movilizar a los gobiernos nacionales y locales y a las Organizaciones No Gubernamentales en la toma de acciones de los grandes problemas mundiales; establecer estándares internacionales y guías para las políticas nacionales; servir como foro en donde nuevas propuestas pueden ser debatidas para establecer un consenso entre las naciones, e integrar un proceso en el que los gobiernos hacen compromisos que reportan regularmente las Naciones Unidas".³⁸

³⁷ Burnside, Craig y Dollar, David, "Aid, the incentive regime, and poverty reduction", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1937., junio, 1998, EUA, 15 pp.

³⁸ Las Conferencias de las Naciones Unidas sobre temas del desarrollo que se han celebrado en los últimos años y que han servido de base para la formulación de objetivos para la coope-

Un ejemplo de este tipo de acciones y objetivos planteados en los últimos años en las reuniones cumbre es el Pacto 20:20, el cual se refiere al hecho de “Convenir en un compromiso recíproco de los países participantes desarrollados y en desarrollo de asignar, en promedio, el 20 por ciento de la AOD y el 20 por ciento del presupuesto nacional, respectivamente, a programas sociales básicos”.³⁹ Este fue adoptado durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, Dinamarca, en marzo de 1995.

Asimismo, los organismos internacionales más importantes que tienen que ver con la cooperación internacional para el desarrollo, han propuesto una serie de objetivos muy específicos a futuro, tal es el caso de la OCDE.

El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ha propuesto objetivos cuantitativos a alcanzar por medio de la cooperación internacional para el desarrollo, para los próximos 20 años en tres áreas que considera fundamentales: 1) bienestar económico; 2) desarrollo social, y 3) medio ambiente sustentable y regeneración.

Esos objetivos, que se sustentan sobre la idea de que “el desarrollo duradero tiene por objeto mejorar la calidad de vida de todos los pueblos y, por consiguiente, permitirles decidir su propio futuro”,⁴⁰ son:

En el área del bienestar económico,

- Reducir, para el año 2015, a la mitad el porcentaje de personas que viven en extrema pobreza en los países en desarrollo, con base en la Declaración y Plan de Acción de la Cumbre Social de Copenhague de 1995.

En el área de desarrollo social,

- Lograr la educación primaria universal en todos los países para el año 2015;

ración internacional para el desarrollo, son: Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, junio 1992); Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, junio 1993); Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, septiembre 1994); Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, marzo 1995); Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, septiembre 1995), y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II (Estambul, junio 1996). Véase: <http://www.un.org/esa/docsp.htm>.

³⁹ DOCUMENTO: A/CONF.166/9. Naciones Unidas, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Copenhague, Dinamarca, 19 de abril de 1995.

⁴⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development: *Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation*. Paris, OECD, 1996, p. 9.

- Progresar hacia la igualdad de la mujer, eliminando la disparidad entre los sexos en educación primaria y secundaria para el año 2005, de acuerdo con las Declaraciones de El Cairo, Copenhague y Beijing;
- Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad infantil de los niños menores de 5 años para el año 2015 (del nivel de 1900 en cada país), en concordancia con la Declaración de El Cairo;
- Garantizar el acceso de todos los seres humanos (en edad apropiada) a servicios de salud ligados a la procreación lo antes posible y no más tarde del año 2015, que permita a la gente decidir activamente su comportamiento reproductivo y contribuir con ello a estabilizar la población mundial y garantizar la sustentabilidad del desarrollo.

En el ámbito del medio ambiente,

- Asegurar la implementación de una estrategia nacional de desarrollo sustentable en cada país para el año 2005, con el fin de garantizar que las tendencias actuales hacia la disminución de recursos naturales (como bosques, pesca, agua, clima, suelo, biodiversidad, ozono, la acumulación de sustancias peligrosas, entre otros indicadores) se reviertan tanto global como nacionalmente para el año 2015, en aplicación de las recomendaciones de la Cumbre de Río de 1992.⁴¹

Para lograr estos objetivos, se plantean diversas acciones, tales como: mejorar la comunicación con los países receptores de cooperación; afinar los mecanismos de coordinación entre los países donantes para evitar duplicidad de esfuerzos, tanto en programas bilaterales como en los de organismos internacionales de los que forman parte; definir de manera precisa las nuevas responsabilidades de los receptores; incrementar la eficiencia de los recursos asignados; afinar los mecanismos de monitoreo y evaluación y ampliar la base para la cooperación.⁴²

Con base en estos objetivos, que plantean una nueva estrategia en la cooperación internacional para el desarrollo, se han presentado dudas sobre las posibilidades reales de su instrumentación. Los principales cuestionamientos serían ¿cómo adoptar un esquema de cooperación internacional coherente y

⁴¹ *Ibid.*, p. 2.

⁴² Sobre este último punto, la ampliación de la base para la cooperación, la OCDE señala que en las décadas recientes muchos países han reducido o eliminado sus necesidades de asistencia y algunos incluso se han convertido en donantes, como es el caso de México. Y dado que estos son ejemplos de los beneficios que se logran mediante la cooperación, se considera de especial importancia que compartan su experiencia con otros. (Véase apartado 1.3.4.3).

coordinado? Será posible aplicar la estrategia utilizando la misma estructura institucional vigente o podría servir, esta nueva orientación, de fundamento para transformar los organismos internacionales de cooperación.

Entre los principales organismos encargados de dar funcionamiento a la cooperación internacional para el desarrollo, ha existido una gran convergencia en cuanto a los enfoques para conducir la cooperación. A partir de ello se ha sugerido que la estrategia planteada por la OCDE se convierta en un marco de referencia para los actores que participan en la promoción del desarrollo, en el ámbito bilateral y multilateral, con ello se pretende no sustituir a ningún organismo, sino dar coherencia al sistema de cooperación.

Lo evidente es que a partir de esta estrategia para tratar de establecer objetivos claros y que tomen en cuenta a los países receptores de la cooperación, se podrá evitar lo que ha sucedido en la práctica durante décadas. Es decir, que en la cooperación los objetivos declarados por los países donantes u organismos internacionales, no correspondían a las situaciones prácticas. Además del hecho de que los países receptores estaban sujetos a una multitud de objetivos, interpretados de manera diferente por diferentes donantes y que eran perseguidos en forma intermitente.

1.4. Tipología de la cooperación internacional para el desarrollo

En este apartado, en el que no se abordan todos los tipos y modalidades de la cooperación existentes en la práctica internacional, se hace énfasis en aquellos que son esenciales en las acciones de cooperación internacional para el desarrollo. De esta manera, de acuerdo a los criterios diferenciadores para un mejor análisis de la cooperación internacional, a los que ya se ha hecho referencia (en el apartado 1.1.), se retoman sólo los siguientes tipos de cooperación: económica, técnica, científico-tecnológica, educativa, cultural; de carácter pública, privada y mixta; reembolsable y no reembolsable; bajo las modalidades bilateral multilateral y multilateral; y bajo las formas que adopta, horizontal y vertical.

Estos tipos, modalidades y formas de cooperación no se excluyen unos a otros, por el contrario pueden combinarse; por ejemplo, en un caso de cooperación técnica, la colaboración podría darse de manera bilateral, de carácter público, de tipo no reembolsable y podría darse bajo un esquema horizontal; a su vez, este tipo de colaboración podría constituir una parte integrante de todo un programa de cooperación internacional para el desarrollo, entre dos países.

Sin embargo, estos tipos, modalidades y formas de cooperación, necesitan ser diferenciadas, ya que cada una posee ciertas características particulares, que al identificarlas, se entenderá de manera más precisa la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo.

1.4.1. Por las áreas que se pretendan desarrollar

Ya hemos visto que uno de los criterios diferenciadores para poder hacer una clasificación o tipología de la cooperación internacional, es el que toma en cuenta las áreas a las que están enfocadas las acciones de colaboración. Ahora bien, los campos de acción que se pueden desarrollar a través de la colaboración entre los países son ilimitados. De hecho puede existir colaboración en todos los ámbitos de las relaciones internacionales. Sin embargo, aquí sólo veremos aquellos enfocados a la promoción del desarrollo económico y social de los denominados países en desarrollo.

Es preciso tomar en cuenta que debido al campo en el que opera en la actualidad la cooperación internacional para el desarrollo, no deja de presentar traslapes entre varios tipos y formas de cooperación. Así, por ejemplo, pueden existir formas combinadas de los distintos tipos de cooperación, por ejemplo

podemos hablar de cooperación político-económica, técnica-científica, científico-tecnológica, educativa-cultural, etc., en este caso veremos por separado cada una de estas formas de cooperación, no sin dejar de considerar que pueden combinarse.

1.4.1.1. Cooperación Económica

Una de las formas de relación económica entre las naciones se da a través de la cooperación. A lo largo de la historia, los países, por medio de la cooperación internacional, han tratado de reducir las barreras a los intercambios, básicamente de tipo comercial, para dar a las transacciones económicas una mayor flexibilidad.

Los primeros acuerdos de gran alcance se dieron durante el periodo que va de 1928 a inicios de la Segunda Guerra Mundial, en esta etapa se redactaron los convenios que regularían el comercio de ciertos productos básicos, como el Acuerdo Internacional del Trigo en 1933, del Caucho en 1934, del Azúcar en 1937, etc., estos acuerdos —primeros ejemplos de cooperación económica intergubernamental en el ámbito multilateral— fueron producto de una serie de factores presentes en el medio internacional durante esa época, como el de la Gran Depresión de 1929 que deprimió el comercio mundial haciendo caer los precios de la mayoría de las materias primas.⁴³

Años más tarde, con el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas, se puede decir que “se intentó constituir un instrumento mundial de cooperación económica”,⁴⁴ tales eran, en cierta medida, los objetivos de las tres instituciones que se pretendía establecer en materia económica a escala mundial: 1) el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), cuyas funciones principales consistían en dar asistencia a sus países miembros en la reconstrucción y el desarrollo mediante inversión de capital para fines productivos; la promoción del crecimiento equilibrado de largo alcance, así como del comercio internacional, además de proporcionar una vasta gama de servicios de asistencia técnica.⁴⁵ 2) El Fondo Monetario Internacional (FMI), sus funciones comprendían —según el artículo 1º del Convenio Constitutivo del Fondo—, fomentar la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional y así promover altos niveles de ingreso y desarrollo; fomentar la es-

⁴³ Tamames, Ramón: *Estructura Económica Internacional*. México, Alianza Editorial-CNCA, 1991, p. 57.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Green, Rosario: *Los Organismos Financieros Internacionales* (colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, núm. 14), México, UNAM, 1986, p. 21.

tabilidad de los tipos de cambio y evitar depreciaciones competitivas; crear un sistema multilateral de pagos para las transacciones entre los países miembros; poner temporalmente los recursos del organismo en poder de los países miembros para corregir su balanza de pagos, y acortar y aminorar los desequilibrios en balanza de pagos.⁴⁶ Y 3) la Organización Internacional de Comercio, la cual complementaría las funciones monetarias del FMI y las de financiamiento del Banco Mundial.⁴⁷

Por otro lado, en 1947, una iniciativa que sentó las bases de la cooperación económica de carácter asistencialista, fue el Plan Marshall, aunque ésta se dio de manera horizontal y únicamente entre países desarrollados y aliados, no fue una iniciativa de alcance mundial y sus objetivos iban más allá de la simple cooperación económica y financiera entre Europa y Estados Unidos, respondía también a intereses político-estratégicos.

Sin embargo, los resultados alcanzados con dicha iniciativa fueron la base para un sinnúmero de acciones posteriores tendientes a fomentar el desarrollo económico de los países subdesarrollados. Así fue que el organismo encargado de administrar dicha cooperación, la OECE, al transformarse en lo que actualmente conocemos como OCDE, se dio a la tarea de coordinar políticas de los países desarrollados para asistir al mundo en desarrollo. Más adelante, en el punto 1.3.1. de este capítulo, veremos con detalle la evolución histórica de este tipo de cooperación.

Ahora bien, con fines analíticos para elaborar una tipología, dentro de la cooperación económica en general, debemos distinguir aquella cuyo propósito es fomentar el desarrollo de los países insuficientemente desarrollados, de la que se estructuró, no con fines de lograr un objetivo común para todos los países integrantes del sistema económico internacional —como sería el caso de un esquema de cooperación—, sino por las propias necesidades e intereses de los países en la misma dinámica de las relaciones económicas internacionales.

Así pueden diferenciar dos tipos principales de cooperación económica, una surgida de la necesidad de establecer relaciones económicas internacionales equilibradas, como se da en el caso —en el ámbito multilateral— de organismos como el FMI y la OMC en la actualidad, o mediante acuerdos de libre

⁴⁶ El BIRF y el FMI no eran en absoluto organismos destinados a fomentar el desarrollo de los países menos desarrollados. El BIRF fue, en un principio, más bien un organismo para la reconstrucción de Europa y sólo en los años posteriores se convirtió en un organismo de desarrollo para los países subdesarrollados.

⁴⁷ Como ya es sabido, la OIC, institución que se encargaría de regular las relaciones comerciales a escala mundial, no se estableció y en su lugar los países miembros firmaron un Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que durante casi cinco décadas reguló el comercio mundial, hasta 1995 año en el que se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC).

comercio —en el ámbito bilateral. Otra, que es la colaboración conjunta de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, para fomentar el desarrollo socioeconómico de las regiones más atrasadas del mundo.

De esta manera, la cooperación económica para el desarrollo —no entendida como relaciones comerciales, financieras, etc., internacionales— tiene las vertientes comercial y financiera; la primera se refiere a los intercambios de beneficios —no acuerdos comerciales—, tales como la información de mercados, condiciones preferenciales o áreas de interés exclusiva, que se hayan establecido a partir de un objetivo común entre los cooperantes; la segunda, —la financiera— es la transferencia de recursos monetarios tendiente a incrementar la capacidad o eficiencia productiva del receptor, y busca resolver carencias económicas, para lo cual el oferente aporta recursos monetarios, donados o prestados en términos concesionales, para cubrir costos de determinadas actividades o infraestructura como insumos y equipo.

Estas dos vertientes de la cooperación económica, pueden formar parte de la cooperación internacional para el desarrollo, siempre y cuando, la colaboración sea con el objetivo de contribuir al desarrollo socioeconómico de la parte receptora, ya sea bajo el esquema de colaboración de tipo vertical u horizontal.

Así, la cooperación económica internacional enfocada al desarrollo se da de diferentes maneras, tales como: subvenciones, donaciones, créditos a la exportación, préstamos en metálico y en especie, en condiciones concesionales, incluida la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD). Finalmente, debe considerarse que este tipo de cooperación es parte integrante del sistema de cooperación para el desarrollo.

1.4.1.2. Cooperación Técnica

La cooperación técnica tiene uno de los lugares más importantes, debido a los montos de recursos y acciones que se ejecutan, en el complejo sistema que implica la cooperación para el desarrollo. Lo que ahora se conoce como cooperación técnica, en la década de los sesenta se denominaba asistencia técnica —denominación que, como hemos visto, en la actualidad se sigue utilizando— y tenía como principales características la transmisión e intercambio de conocimientos, técnicas y recursos materiales y humanos.

Aunque el término de asistencia sigue utilizándose, éste paulatinamente está siendo relegado, como ya hemos visto, a las situaciones en que los países prestan esta forma de ayuda a otros en casos de emergencia o desastres. Un factor fundamental, que permitió el fortalecimiento de lo que hoy se conoce

como cooperación técnica, fue la gran actividad que se incorporó a las relaciones internacionales de este tipo de colaboración entre países de desarrollo relativo similar, haciéndose énfasis en la existencia de una cooperación colectiva en la que los aportes balanceados de las partes conducen a un beneficio mutuo. A esta actividad de colaboración entre actores de similar nivel de desarrollo, se le denominó Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

En la actualidad la cooperación técnica puede definirse como “la actividad de intercambio técnico, de carácter no comercial, dirigida directamente al fortalecimiento de la capacidad productiva y el comercio exterior de los cooperantes”.⁴⁸ A diferencia de lo que ocurre con la cooperación científica y tecnológica —con la que en ocasiones suele confundirse—, la cooperación técnica está dirigida específicamente a la planta productiva de los países receptores, mientras la otra se dirige específicamente al fomento de la investigación.

Esta distinción obedece al cambio de los requerimientos de los países en desarrollo, por ejemplo hace dos décadas el objetivo de lo que sería la cooperación técnica, era dotar a los países receptores de los mecanismos adecuados para la formación de sus cuadros especialistas. Posteriormente, se pasó a niveles de operación, lo que representó la consolidación de infraestructuras de investigación y la vinculación necesaria entre dicha infraestructura y sectores productivos era cada vez más reconocida en los países en desarrollo. De ahí la importancia de promover a escala internacional una actividad más efectiva para la vinculación entre sectores científicos, tecnológicos y productivos. De esta manera tuvo que diferenciarse la cooperación dirigida al fortalecimiento de la planta productiva —técnica— y aquella cuyo fin es la investigación básica y aplicada, es decir la cooperación científica-tecnológica.

Las formas que asume la cooperación técnica son muy variadas, en general ésta se lleva a cabo a través de las siguientes:

- Intercambio o diseminación de información; ésta básicamente consiste en el intercambio de documentos relativos al tema de objeto de la cooperación, esta forma, que marca el inicio de proyectos de mayor envergadura, es la más frecuente y de menor costo.
- Intercambio de expertos; se considera que esta es una de las formas más productivas de la cooperación, también es una de las más comunes, ésta se sujeta a los criterios previamente acordados entre los cooperantes, sobre todo en lo que al costo de las acciones se refiere. Asimismo, se considera que es un elemento importante en la creación y fortalecimiento de

⁴⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores: *Objetivos, Prioridades y Estrategias de la Cooperación Técnica Internacional de México*. México, S.R.E.-PNUD, 1987, p. 40.

la infraestructura del país receptor y es, a su vez, uno de los medios más eficientes de transferencia de conocimientos y tecnología.

- Becas; a través de ésta, puede establecerse o consolidarse la infraestructura humana adecuada para el país que envía al becario. Por medio de ésta se pretende cubrir las eventuales carencias del sistema de formación de recursos humanos que posee el país que envía.
- Reuniones, cursos o seminarios; a través de ésta, también se da una amplia difusión e intercambio de conocimientos, ésta destaca sobre todo en la cooperación técnica de carácter no gubernamental. Los temas que se tratan son generalmente acordados de manera conjunta y se busca su realización en las áreas que se consideran como prioritarias.
- Suministro de materiales y equipo; es una de las formas más costosas de las acciones de cooperación técnica, y es una de las que más se asocia a los esquemas de donación-recepción (característicos de las acciones de ayuda o asistencia). Puede tratarse de elementos de bajo costo, pero de difícil acceso para el país receptor o del intercambio o donación de costosos y especializados equipos de investigación.
- Ayuda financiera directa; esta forma se lleva a cabo, principalmente, entre países de muy diferente nivel de desarrollo relativo, y en los que el país receptor carece de la capacidad para llevar a cabo, con sus propios elementos, partes importantes de los programas o proyectos de cooperación.
- Proyectos conjuntos; estos se llevan a cabo cuando el desarrollo entre los cooperantes en el área específica compromete recursos equivalentes y se poseen infraestructuras complementarias. Esta forma tiende a presentarse con mayor frecuencia entre países de desarrollo relativo similar. En el ámbito multilateral se da a través de las denominadas redes de cooperación para la solución de un problema común entre diversos países.
- Organismos colectivos; ésta se presenta cuando los cooperantes deciden institucionalizar las capacidades colectivas para la solución de un problema común, creándose un centro u organismo internacional que con la participación de recursos colectivos realiza su actividad.⁴⁹

⁴⁹ *Ibid.*, p. 45.

Este tipo de colaboración —la cooperación técnica— tiene dos rasgos fundamentales: de un lado, sirve como instrumento de aceleración en la formación de técnicos, cuadros directivos y administradores de los países en desarrollo, mediante la transmisión de experiencias o conocimientos elaborados por los expertos de los países más avanzados. Esta colaboración se realiza generalmente por medio de becas que se otorgan a los investigadores de los países en desarrollo para su formación, y/o a través de suministros de personal y equipo necesario para la realización de un proyecto conjunto de investigación y desarrollo. De otro lado, los países en desarrollo pueden acceder o importar conocimientos o, en otras palabras, acceder a la transferencia de tecnología. Y con ello lograr el objetivo de la cooperación técnica, es decir, fortalecer y consolidar la planta productiva de los países en desarrollo.

1.4.1.3. Cooperación Científico-Tecnológica

Se define como “la actividad de intercambio internacional científico y tecnológico dirigida directamente al fortalecimiento de la capacidad de investigación y desarrollo de los países cooperantes”.⁵⁰ A diferencia de la cooperación técnica, este tipo de cooperación se basa principalmente en el intercambio de conocimientos “precompetitivos”, es decir, aquellos que no están en relación directa con el perfeccionamiento de un producto que está en un mercado. Es una actividad, por lo tanto, que no va dirigida a mejorar la productividad específica de un país o producto, sino más bien se orienta a la investigación básica o aplicada.⁵¹

Este tipo de cooperación, que facilita a los países en desarrollo los resultados de las investigaciones realizadas por los países desarrollados, se realiza a través de programas globales, enfocados al aprovechamiento de los países en desarrollo. Éstos se llevan a cabo mediante la financiación de proyectos conjuntos de investigación, así como creación de grupos de estudio, financiación de “work shops” científicos, talleres, entre otros.

El ámbito de aplicación de esta actividad de colaboración es muy diverso, los campos de investigación abarcan una amplia gama de disciplinas científicas como física, matemáticas e ingeniería, materiales, química, medio ambiente, ciencias de la tierra, salud, biomedicina, biología y agricultura, entre otros.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 40.

⁵¹ La investigación básica puede definirse como la búsqueda de nuevos conocimientos *per se*, emprendidos sin un objetivo práctico específico, y la investigación aplicada es la actividad encaminada a aumentar los conocimientos científicos y tecnológicos con una finalidad práctica concreta, como puede ser la solución de un problema.

Muchos de los programas van dirigidos específicamente a la investigación en materia de ciencia y tecnología de los seres vivos, centrados a temas relativos a la agricultura, nutrición, medicina, medio ambiente, etc. En el campo de la agricultura, donde destaca una gran cantidad de proyectos financiados casi en su totalidad por países desarrollados, se hace énfasis en la investigación de métodos duraderos de producción agrícola, vegetal y animal, buscando con ello reducir el déficit alimentario de algunos países subdesarrollados. En el área de la salud los proyectos se enfocan a investigaciones sobre prevención y tratamiento de enfermedades transmisivas, así como a la creación u organización de sistemas de asistencia sanitaria adaptados al medio rural o urbano de los países en desarrollo.

Este tipo de cooperación está muy ligado al de cooperación técnica y, en la práctica, suelen aplicarse como una sola y adquiere la denominación de cooperación técnica y científica. En el ámbito multilateral, dentro del sistema de Naciones Unidas, el organismo encargado de ejecutar programas de cooperación en este ámbito es la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

1.4.1.4. Cooperación Cultural

Es importante tomar en cuenta que al referirnos a la cooperación cultural internacional, lo estamos haciendo conscientes de que se trata de un campo de actividad muy amplio, en las relaciones internacionales, del que se derivan infinidad de formas de cooperación, que al mismo tiempo pueden integrarse con otras formas pertenecientes a otros campos de actividad como el económico, el social, e incluso el político.

En términos generales, la cooperación cultural se refiere a los esfuerzos públicos y privados, nacionales e internacionales, dirigidos a fomentar la difusión del conocimiento y de la información a través de las fronteras nacionales.⁵² Entre las actividades que abarca, se encuentran: el intercambio de estudiantes e investigadores, los programas de cooperación técnica y los programas de información a través de los medios masivos de comunicación.

El significado del término cooperación cultural internacional ha tenido cambios importantes a partir de la década de los cuarenta y poco a poco fue adquiriendo un significado más preciso. Actualmente, puede considerarse a la cooperación cultural internacional como la transferencia de bienes y servicios culturales y acciones de difusión de esos bienes de un país a otro. Puede tam-

⁵² *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. (Volumen 3), Madrid, Ed. Aguilar, 1979, p. 187

bién existir la transferencia de conocimientos —como la técnica— que inciden en la esfera intelectual o espiritual.

En sus primeras etapas, la cooperación cultural fue una actividad desarrollada básicamente por individuos y organizaciones voluntarias, tales como grupos religiosos, instituciones educativas, fundaciones y empresas privadas. Por otra parte, aunque se hacía un uso de los recursos naturales nacionales, por parte de las potencias coloniales, con el fin de promover el desarrollo de los territorios coloniales, la mayor parte de los gobiernos nacionales no emprendió el fomento sistemático de las actividades culturales más allá de las fronteras nacionales hasta una fecha relativamente reciente.

Las actividades culturales patrocinadas por los gobiernos fueron durante mucho tiempo una especie de instrumento auxiliar en la conducción de las relaciones exteriores y hasta la Segunda Guerra Mundial muy pocos países habían reconocido su importancia para el logro de los objetivos de política exterior. En la actualidad, prácticamente todos los países reconocen que la difusión cultural es un elemento esencial en la dirección de las relaciones exteriores. Al mismo tiempo, esta difusión ha llegado a ser fundamental en la actividad de la mayor parte de las organizaciones internacionales, tanto para estimular una conciencia comunitaria, como para proporcionar asistencia o cooperación técnica a los países en vías de desarrollo.

En el ámbito multilateral, el papel principal para el fomento organizado de la cooperación cultural internacional, lo tiene la Organización de las Naciones Unidas, a través de la UNESCO. En un principio este organismo centró su interés en el progreso general del conocimiento alentando la comunicación y cooperación en la educación, la ciencia, la cultura y los medios masivos de comunicación. Sin embargo, el rápido surgimiento de nuevos Estados en los antiguos territorios coloniales en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, condujo a un interés creciente por la cooperación cultural como medio de enfrentar los problemas del desarrollo.

Para ello se requería asistencia exterior con el fin de fortalecer los recursos básicos de la educación, la ciencia, los medios de comunicación de masas y las humanidades. Pero desde un principio, la asistencia de la UNESCO exigió la coordinación con la cooperación técnica que procedía de otros organismos de las Naciones Unidas.

Por otra parte, la cooperación cultural, en los últimos años, ha estado enfocada a las actividades destinadas a incrementar el desarrollo socioeconómico de los receptores (intercambio de estudiantes, cooperación técnica, programas de información, etc.). De ahí su interrelación con otras formas de cooperación como la técnica, científica, tecnológica, etc.

Finalmente, debe señalarse que una gran parte de la cooperación cultural internacional está ligada a organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, entre los que se cuentan fundaciones, empresas privadas y organismos benéficos, religiosos académicos y profesionales, quienes han concedido una importancia especial a la cooperación a los países en desarrollo y en ese sentido sirven para reducir la necesidad de las actividades gubernamentales nacionales e internacionales. Sin embargo, debe existir una coordinación aún mayor entre entidades públicas y privadas para hacer más eficiente este tipo de colaboración.

1.4.1.5. Cooperación Educativa

La cooperación educativa es una forma de colaboración que se deriva de las actividades generadas de las relaciones culturales que se dan entre los países a través de acciones de cooperación en ese ámbito.

Se puede definir como la transferencia de conocimientos en un marco académico, ya sea mediante estudios formales en los niveles profesionales y de posgrado, intercambios educativos y de becas u otras formas de actividades escolarizadas.

En el ámbito bilateral, generalmente, en este tipo de colaboración intervienen directamente instituciones no gubernamentales, como universidades, institutos de investigación, fundaciones, etc., que reciben los recursos para sus proyectos de intercambio sin ser administrados por una entidad pública. Asimismo, existe una mayor coordinación entre las entidades no gubernamentales y las gubernamentales en la ejecución de las acciones de colaboración en esta materia, sobre todo para hacer más eficaz el resultado de la colaboración al adaptarlo a los programas nacionales dirigidos a fomentar el desarrollo. De esta manera, la colaboración en este campo constituye una parte importante de las relaciones entre los países para fomentar el desarrollo.

1.4.2. Por el número de partes involucradas

Al tomar en cuenta el número de actores participantes en los esquemas de cooperación para el desarrollo, los recursos pueden llegar al receptor a través de dos fuentes: la bilateral, donde la fuente de colaboración, así como el canal de la misma, están bajo el control del gobierno del país que otorga los recursos, y la multilateral, donde la fuente de recursos es también el país donante, siendo multilateral solo el canal, el cual es controlado en cierto grado por los países donantes.

Asimismo, tomando en cuenta este criterio, que nos permite tipificar a la cooperación internacional, pueden presentarse otras modalidades; por ejemplo lo que podríamos denominar cooperación multinacional, que es diferente de la multilateral y multilateral. En ésta, la colaboración no se da a través de un organismo, sino entre varios países o regiones, presentándose de esta manera otras modalidades, como la cooperación regional y subregional, que a su vez pueden adquirir la modalidad de cooperación multilateral al hacer aportaciones o recibir recursos por medio de un organismo internacional. Sin embargo, para poder entender de manera más concreta estas modalidades es necesario entender los tres tipos de modalidades básicos que existen, tomando en cuenta el número y naturaleza de los actores participantes, es decir la cooperación bilateral, la multilateral y la multilateral.

1.4.2.1. Cooperación bilateral

La cooperación bilateral —enfocada a promover el desarrollo— en sus inicios se realizaba bajo un esquema de ayuda de un país poderoso a un país débil, en términos económicos, sin embargo su práctica se ha ampliado y ahora abarca dos niveles distintos, se da tanto entre países desarrollados, como entre países en desarrollo.

Asimismo, sus características han tenido cambios significativos a lo largo de los años, su calidad ha mejorado sobre todo cuando se ha establecido con objetivos dirigidos específicamente a contribuir con el desarrollo de los países más atrasados adoptando los criterios para otorgar la cooperación que se adoptan en los organismos internacionales, y no bajo condiciones que solían imponer los donantes a los receptores buscando favorecer sus intereses mediante esquemas de ayuda.

De esta manera, la cooperación bilateral, es la que se realiza entre dos países o instituciones de dos países. Este tipo de cooperación se basa en lineamientos y modalidades establecidos en forma conjunta por los cooperantes, y —tratándose generalmente de cooperación gubernamental— se realiza a través de instrumentos de formalización con normas comúnmente aceptadas. Como ya hemos visto con anterioridad (apartado 1.3.1 de este capítulo) los instrumentos fundamentales son los Convenios Básicos de Cooperación.

A través de esos instrumentos se establecen los compromisos que deberán realizarse, así como las prioridades que serán atendidas por las instituciones involucradas, las formas de financiamiento para las actividades conjuntas y el calendario de realización.

1.4.2.2. Cooperación multilateral

La cooperación multilateral puede definirse como aquella que se realiza a través de esquemas, programas y proyectos cuyas bases y lineamientos son aceptados por un grupo de países en un foro u organismo internacional, el cual los coordina. Debe notarse, que es multilateral debido a que las acciones de colaboración son coordinadas por un organismo internacional, hecho que no se da en una acción de cooperación multinacional, en la cual si bien interviene un grupo de países, las acciones no son coordinadas por un organismo, sino por comisiones creadas para ese propósito por los mismos países participantes.

Se han considerado algunas ventajas que presenta la cooperación multilateral, frente a la cooperación bilateral, tales como:

- La ayuda (o cooperación) está aislada de las presiones políticas domésticas de los gobiernos donantes, y por tanto las consideraciones militares, estratégicas o comerciales son mínimas;
- La ayuda se asienta sobre criterios técnicos, y así la relación es técnicamente más objetiva;
- Los criterios pueden ser establecidos y mantenidos, de forma de distribuir la ayuda con mayor eficacia;
- La participación en el proceso de toma de decisiones del país que la recibe, está garantizada.⁵³

Asimismo, se señala que si bien no es un hecho comprobado que la cooperación multilateral muestre estas características, la tendencia ha sido esa. A lo largo de los años, la cooperación realizada a través de los organismos internacionales ha ido en aumento y ha adquirido una mayor calidad, sobre todo cuando ha ido acompañada de mecanismos de evaluación. Sin embargo, en muchas ocasiones los recursos aportados para programas y proyectos de cooperación con los países en desarrollo han sido mayores por la vía bilateral, lo que ha hecho que los que se aportan por la vía multilateral no tengan el impacto que llegan alcanzar los primeros.

⁵³ De Silva, Leelananda: *Ayuda al Desarrollo: datos y problemas*. Madrid. IEPALA, 1985. p. 23

1.4.2.3. Cooperación multilateral y triangular

Otra forma de colaboración, tomando en cuenta el número de partes involucradas, es la que podría denominarse como cooperación multilateral, ésta se da cuando intervienen dos países —o instituciones de dos países— que cooperan y un tercer país u organismo multilateral que financia las actividades de colaboración.

Las ventajas que ha traído actuar bajo este esquema han sido muy diversas, por ejemplo se da principalmente una mayor participación conjunta por parte de los cooperantes, los recursos no están condicionados y los programas o proyectos —diseñados por los propios cooperantes— satisfacen en gran medida las prioridades nacionales de los receptores. El problema que puede presentarse es lo limitado de los recursos con que se cuenta, y este ha sido el principal problema en muchas acciones de carácter multilateral y multilateral, de ahí que las acciones por la vía bilateral en muchas ocasiones hayan tenido un mayor impacto, ya que cuentan con mayores recursos.

Por otro lado, un campo novedoso dentro de las modalidades de la cooperación internacional, lo constituye la cooperación triangular. Esta modalidad se basa en el deseo de algunas fuentes clásicas de cooperación, especialmente bilaterales de canalizar, a través de programas que estén en marcha entre países en desarrollo, recursos financieros adicionales que permitan cumplir en parte sus compromisos de cooperación. Esta modalidad presupone un compromiso de cooperación entre dos países en desarrollo para ejecutar programas de colaboración a favor de su propio desarrollo nacional; presupone también el interés, por parte de uno o más donantes, de “triangular” recursos financieros a través de ese programa o proyecto de ejecución.⁵⁴

En esta variante, el país donante (desarrollado) llega a un acuerdo con el país receptor (en desarrollo) para que la acción de cooperación sea ejecutada por un tercer país de menor desarrollo relativo que el donante (en desarrollo), pero con capacidades técnicas, y comúnmente se lleva a cabo entre países que comparten una vecindad geográfica. Es decir, se trata de un tipo de cooperación horizontal entre países en desarrollo, financiada por un país desarrollado.

La diferencia que existe entre este tipo de cooperación y la cooperación multilateral, es que los recursos no son administrados por un organismo internacional, sino por los mismos cooperantes.

⁵⁴ Isasi Cayo, Fernando y Elizabeth Castro de Rojas, “La cooperación internacional y sus tendencias actuales: implicaciones para América Latina”, *Política Internacional* No. 52, abril-junio 1998, Perú. p. 59.

1.4.3. De acuerdo a la naturaleza de los actores

Otros de los tipos de cooperación que existen, de acuerdo a los criterios diferenciadores a que ya hemos hecho referencia, son la cooperación a través de instancias gubernamentales, la que se da entre actores no oficiales de carácter privado y que no siguen la formalización que se da entre los Estados, y la que se deriva de la combinación de los dos tipos anteriores, es decir un tipo de cooperación mixta en la que intervienen tanto actores gubernamentales, como no gubernamentales.

1.4.3.1. Pública o gubernamental

En todos los tipos y formas de cooperación a los que se ha hecho referencia anteriormente, se ha señalado la dinámica de la cooperación de tipo gubernamental. Así que sólo restaría proporcionar una definición precisa de este tipo de colaboración.

La cooperación pública o gubernamental, es aquella en la que interviene oficialmente el gobierno o una agencia gubernamental; está sujeta a las normas de derecho público, especialmente internacional, que sean aplicables. En ésta intervienen directamente los ministerios de relaciones exteriores y las acciones de colaboración forman parte de los objetivos de política exterior y se sujetan a los lineamientos generales de los asuntos externos de los países cooperantes. Este tipo de cooperación se formaliza a través de diversos instrumentos, como los Convenios Básicos de Cooperación, los Acuerdos Marco de Cooperación, y a partir de éstos se establecen comisiones mixtas que dan seguimiento a las acciones de colaboración en los diferentes campos acordados.

1.4.3.2. Privada o no gubernamental

En la cooperación internacional dirigida al desarrollo, las acciones de mayor envergadura y alcance se llevan a cabo formalizándose a través de los ministerios de relaciones exteriores de los países cooperantes, es decir, por la vía oficial; sin embargo, ésta se ha vuelto más amplia y compleja abarcando a otros actores, que no forzosamente tienen un carácter oficial o gubernamental. Esta complejidad, reflejada en las relaciones internacionales, ha dado origen a una serie de actividades que no transcurren a través de los mecanismos formales que habitualmente se dan entre los gobiernos.

A estas acciones de colaboración que no se realizan a través de la vía oficial se le denomina cooperación privada o no gubernamental. Ésta se da en

todos los casos en los que no interviene el gobierno, fundamentalmente cuando los participantes son particulares o instituciones no gubernamentales, como fundaciones o instituciones filantrópicas que destinan importantes sumas a atender peticiones educativas y de investigación principalmente.

Entre las actividades que se desarrollan mediante este tipo de cooperación pueden incluirse los intercambios de información y expertos entre organizaciones no gubernamentales que pueden o no tener convenios firmados con sus contrapartes en otros países. Asimismo, la actividad relacionada con foros científicos o técnicos de naturaleza no gubernamental, así como las acciones de donación o recepción provenientes de recursos financieros de organizaciones o fundaciones privadas.

El financiamiento de estas actividades puede tener mecanismos muy diversos y casi siempre surgen de acuerdos específicos para actividades concretas entre los actores que las llevan a cabo. Estos convenios, generalmente, no se sujetan a las prioridades globales establecidas como directrices para la acción entre los cooperantes por la vía gubernamental, sino más bien se sujetan a intereses de carácter institucional o aun personal, sin embargo suelen ser mecanismos complementarios a las acciones que se desarrollan por la vía oficial o gubernamental.

1.4.3.3. Mixta

La diversidad de actores que intervienen en las acciones de cooperación para el desarrollo ha hecho necesario ampliar los mecanismos de colaboración para incluir a todos los actores. Si bien ya hemos visto la forma gubernamental y privada de la cooperación, existe una tercera que resulta de la combinación de las dos anteriores.

De esta manera, se denomina cooperación mixta a la parte de la cooperación privada, financiada con fondos públicos, llevada a cabo por instituciones que no están sujetas a una autoridad de gobierno.

Los actores son instituciones no gubernamentales, principalmente académicas y de investigación, que colaboran a través de la vía oficial, pero de manera autónoma, y si bien utilizan el canal gubernamental, los proyectos son diseñados por estas instituciones y se incluyen dentro de los Convenios Básicos de Cooperación. En este tipo de cooperación, las acciones al estar financiadas con fondos públicos, se sujetan a las directrices generales establecidas por los gobiernos en los convenios.

1.4.4. De acuerdo a las obligaciones generadas

Por el origen económico de los recursos de las acciones de cooperación, ésta se puede clasificar en dos tipos principales: reembolsable o no reembolsable. Estas dos formas de colaboración también forman parte de la cooperación internacional para el desarrollo, aunque es de mayor relevancia, para el fomento del desarrollo. la de tipo no reembolsable por las características y formas que presenta en la práctica.

1.4.4.1. Reembolsable

La cooperación reembolsable es aquella producto de la aceptación de obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos; es decir, está sujeta a pago, devolución o reembolso. Esta tiene un costo, se paga, así sea en condiciones concesionales.

Las formas en que se da, pueden ser básicamente transferencias financieras de cualquier tipo: préstamos blandos, créditos a mediano y largo plazos, flujos de asistencia oficial al desarrollo (AOD), e incluso flujos de inversión extranjera.

La exigencia de pagar la transferencia, aun en condiciones favorables, es el rasgo esencial de este tipo de colaboración. En la práctica, es manejada a través de los Ministerios de Hacienda, y gestionada a través de su respectivo circuito financiero para el desarrollo. En ese sentido, la relación con los donantes se realiza a través de las entidades del sistema financiero internacional —los organismos de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo—, o bien, en el ámbito bilateral, con instancias nacionales del comercio o la inversión como por ejemplo el Banco de Importaciones y Exportaciones de Estados Unidos (EXIMBANK).

1.4.4.2. No reembolsable

Es la que está conformada por donaciones y aportaciones financieras o en especie, provenientes de países, organismos internacionales y entidades privadas del exterior que no constituyan deuda pública. Es ajena a la obligación de pago, por lo general este tipo de colaboración es dirigido por los Ministerios de Relaciones Exteriores o por instancias homólogas de planeación o a través de organismos especializados nacionales como las agencias de cooperación.

En ese sentido, las contrapartes usuales en el exterior son los organismos internacionales, cuya naturaleza no es esencialmente financiera, como los

organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas —excepto los de Bretton Woods— y aquellos de carácter regional, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en América Latina. A nivel bilateral, las contrapartes son los propios ministerios encargados de la cooperación o las agencias responsables de la misma.

1.4.5. De acuerdo al nivel de desarrollo de las partes

Ya hemos hecho referencia a la existencia de varios niveles de cooperación, que tienen que ver con el grado de desarrollo de los actores participantes en la colaboración. Con base en este criterio pueden distinguirse dos tipos de cooperación internacional, el vertical que se da entre actores desiguales, es decir con diferente nivel de desarrollo socioeconómico, y el horizontal entre actores en igualdad de circunstancias.

1.4.5.1. Vertical

Se le denomina cooperación vertical, a la que se da entre países de diferente nivel de desarrollo relativo; en este tipo de colaboración se establece una relación vertical —de ahí su denominación—, en una sola dirección o unidireccional, debido a que la parte donadora es la que aporta casi todos los recursos, y los costos son sufragados en su totalidad por ésta, y la receptora toma una actitud pasiva. Es decir se refiere a situaciones de asistencia, que en los últimos años se han ido modificando para establecer esquemas más amplios en los que se incluye la participación activa de los receptores.

También se denomina cooperación Norte-Sur, (país desarrollado [donante] y país en desarrollo [receptor]), en este tipo de colaboración se entiende que el beneficio directo será recibido por el país relativamente menos desarrollado, pero, en la actualidad, también se tiene consciencia de que genera beneficios reactivos para el oferente.

Durante mucho tiempo, este tipo de colaboración permaneció bajo esquemas de carácter asistencialista, sobre todo debido a la situación socioeconómica de los receptores, sin embargo a partir del reconocimiento del beneficio mutuo que podría derivarse para ambas partes, tanto donantes como receptores, a través de una mayor co-responsabilidad, co-participación y cofinanciamiento de las acciones, se ha terminado ese carácter asistencialista y se ha dado paso a una relación basada en la cooperación, es decir el trabajo conjunto, en donde los cooperantes se convierten en partes activas, tanto el que aporta de manera directa como el que recibe.

1.4.5.2. Horizontal

Se denomina así al tipo de cooperación que se da entre países de similar grado de desarrollo, trátase de grupos de países desarrollados o en desarrollo, lo que constituiría una relación o colaboración: norte-norte y sur-sur. En este tipo de cooperación cada parte aporta sus conocimientos y experiencias en aquellas áreas en las que posee excelencia y a la vez recibe los conocimientos y experiencias en las que la otra u otras partes han alcanzado logros significativos. Se establece así una relación horizontal, bidireccional, donde se otorga pero también se recibe. Tratándose de cooperación horizontal, generalmente los gastos se comparten de manera balanceada.

El nivel de desarrollo similar entre los cooperantes, principalmente en los esquemas que se dan entre los países en desarrollo, permite la adquisición y transferencia de tecnología que están acordes con la estructura socioeconómica de los cooperantes, siendo menos susceptibles de efectos distorsionantes de tipo cultural o comercial. Ello permite una mayor definición en las actividades de colaboración de mutuo beneficio. El problema que puede presentar este tipo de cooperación, cuando se da entre países en desarrollo, es la carencia de instrumentos de financiamiento, en virtud de la relativamente baja disponibilidad de recursos entre las partes cooperantes.

1.5. La cooperación internacional para el desarrollo en la práctica

A lo largo de este primer capítulo ya hemos visto como elementos de análisis de la cooperación internacional para el desarrollo, su definición y su tipología. Ahora, para hacer un análisis más completo de esta forma de colaboración internacional, conviene hacer una revisión histórica de su práctica.

En ese sentido, observaremos de una manera general los principales acontecimientos que han llevado al establecimiento de un sistema de cooperación internacional para el desarrollo y los cambios que ha vivido éste en los últimos años, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

1.5.1. Evolución histórica de la cooperación internacional para el desarrollo

En lo que denominamos evolución histórica de la cooperación internacional para el desarrollo podemos distinguir cinco etapas, a partir del establecimiento de una nueva organización mundial después de la Segunda Guerra Mundial, en la práctica de este tipo de colaboración entre las naciones.

La primera de estas etapas abarca los años posteriores inmediatos a la creación de la ONU, en ésta los esfuerzos de los países miembros se centraron en darle forma a un sistema de cooperación, primero reconstruyendo Europa y posteriormente enfocándose al desarrollo de los países insuficientemente desarrollados económicamente. La nueva configuración del mundo, y el inicio de una nueva era de relaciones internacionales basadas en el antagonismo de dos polos hegemónicos, no dejaron de influir en la estructuración de lo que sería el sistema de cooperación internacional.

La segunda, en la que se ha constituido ya un sistema internacional de cooperación para el desarrollo en el sistema de Naciones Unidas. se caracteriza por la falta de recursos para llevar a cabo las acciones en favor del desarrollo y la búsqueda y creación de mecanismos nuevos para financiar el desarrollo, de ahí se derivarían toda una serie de acciones que vendrían a fortalecer el sistema de cooperación aunque aún eran insuficientes.

En la tercera etapa, que comienza con la década de los sesenta, se da una nueva dimensión al concepto de desarrollo y existe un nuevo impulso para fomentar el desarrollo económico y social de los países atrasados económicamente. Sin embargo, los factores políticos y económicos presentes en el medio internacional en ese momento, hacen imposible la consolidación de un sistema en el ámbito multilateral, dando paso a toda una serie de iniciativas de carácter

bilateral que lo debilitarían. Si bien, por un lado, se había avanzado en extender el concepto de desarrollo, por el otro, en la consolidación de un sistema que lo fomentaría a través de la colaboración entre las naciones no hubo mayor adelanto.

Esto lleva al deterioro del sistema de cooperación, que aunado a nuevos factores emergentes, dada la situación político-económica a escala mundial durante las décadas de los setenta y ochenta, generaron una serie de problemas que llevaron a un mayor deterioro de la situación económica y social de los países en desarrollo. Esta es la que consideramos la cuarta etapa dentro de la evolución histórica de la cooperación internacional para el desarrollo.

La última etapa, en la que actualmente nos encontramos, puede definirse como la de la reconsideración y redefinición de la cooperación para el desarrollo, todo esto bajo los principios de la economía de mercado donde el progreso de las naciones estará dado por tres variables principales: el libre mercado, el desarrollo sustentable y la democracia. Esta etapa, la analizaremos con detalle en el Capítulo 2.

1.5.1.1. Primera etapa: Los orígenes del sistema internacional de cooperación para el desarrollo

Durante mucho tiempo, el progreso de los países en desarrollo estaba relacionado directamente con la política metrópoli-colonia ejercida por las grandes potencias.⁵⁵ Con el fin del colonialismo y después de la Segunda Guerra Mundial, nace el interés de los países de establecer nuevas relaciones internacionales con el propósito de lograr su bienestar social, político y comercial mediante el fortalecimiento de la paz y el desarrollo económico. Así, la cooperación internacional sería un componente central en la reconstrucción del orden internacional de la segunda posguerra, tal y como se hace evidente en los proyectos de establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas o los acuerdos de Bretton Woods.

La creación de un sistema internacional de cooperación para el desarrollo tiene sus antecedentes en los trabajos de la Conferencia de San Francisco sobre la organización mundial en 1945, la cual dio origen a la Carta de las Naciones Unidas. Fue gracias a una iniciativa de los países en desarrollo, la mayor parte latinoamericanos, que la Carta amplió los objetivos de las Naciones Unidas en los ámbitos económico, social y de los derechos humanos. Así por

⁵⁵ Guy Feuer. *Droit International du Développement*. (Paris: Dalloz, 1991, 10ª ed), p. 24. Cit. por: Raizer Borges, Valesca, "La cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y América Latina", *Op. Cit.*

ejemplo, en las propuestas de Dumbarton Oaks,⁵⁶ no existía entre los propósitos de las Naciones Unidas el actual número 3 del artículo 1° de la Carta, el cual establece:

"Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".⁵⁷

Asimismo, en las disposiciones de la Carta (Capítulo IX) sobre Cooperación Internacional Económica y Social, principalmente en los artículos 55 y 56 se hizo énfasis en la importancia y obligatoriedad del cumplimiento de estos propósitos.

En lo referente a la cooperación económica y social, la Carta también otorga gran importancia a la vinculación que existe entre "crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones", la promoción de "niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo".⁵⁸

Un hecho que acentuó todavía más la importancia que la Carta otorgó a este ámbito de las relaciones internacionales, fue el cambio de orden institucional que introdujo, dándole al Consejo Económico y Social el rango de órgano principal de las Naciones Unidas —las propuestas de Dumbarton Oaks le habían asignado la categoría de organismo subsidiario de la Asamblea General— concediéndole la responsabilidad del desempeño de las funciones de la organización en los ámbitos del desarrollo económico y social.

Asimismo, la Carta especificó que el Consejo podía iniciar estudios y hacer recomendaciones respecto a estas materias a la Asamblea General, a los gobiernos, a los miembros de las Naciones Unidas y a los Organismos Especializados. De esta manera, se facultó al Consejo para pedir informes periódicos a los Organismos Especializados, convenir arreglos con éstos y efectuar

⁵⁶ Las conversaciones de Dumbarton Oaks, en el año de 1944 en Washington, fueron uno de los antecedentes hacia la creación de una organización mundial que asegurara la paz después de la guerra. En éstas participaron Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión Soviética y China.

⁵⁷ Artículo 1° de la Carta de las Naciones Unidas.

⁵⁸ Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas.

consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de su competencia y con entidades nacionales e internacionales.⁵⁹

Como puede apreciarse, a partir de la Conferencia de San Francisco la cooperación para el desarrollo se reforzó desde el punto de vista conceptual e institucional. Además se le otorgó un carácter de obligación jurídica, tal y como se establece en el artículo 56 de la Carta, que a la letra dice:

"Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55."

Como en algunos estudios sobre el tema se señala, debe recordarse que "la Carta es un tratado multilateral, no caben dos interpretaciones sobre esta materia, los juristas que han estudiado este punto señalan que el texto original inglés usa la palabra 'pledge', que significa compromiso ('Commitment') y que, 'utilizado en un documento jurídico, indica el carácter obligatorio de la promesa'."⁶⁰

Por otra parte, la creación de los organismos especializados completó el sistema de cooperación instituido en la Carta. Los artículos 57, 58, 62 y 63 establecen la existencia de organismos especiales de carácter intergubernamental, cuyo propósito es participar en la cooperación económica y social. De esta manera, con estas disposiciones, se concibió un sistema multigencial de cooperación en los ámbitos social y económico para colaborar con las Naciones Unidas en el logro de los objetivos señalados en el artículo 55 de la Carta.

En un principio fueron seis grandes organizaciones internacionales las que se integraron para trabajar en temas de cooperación económica y social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue el primer organismo especializado que lo hizo.⁶¹

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que se estableció —en la Conferencia de Quebec, Canadá, el 16 de noviembre de 1945—, con la finalidad de "mejorar la nutrición y la vida

⁵⁹ Artículos 62, 63, 64 y 65 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁶⁰ Profesor M. Laurpacht, "International Law and Human Rights". *Cit. por*, Santa Cruz, Hernán: *Cooperar o perecer, 1941-1960 los años de la creación*, (Tomo I). Buenos Aires, GEL, 1984, p. 75.

⁶¹ La OIT fue creada en 1919 por la Conferencia de Versalles, en 1944 cuando ya estaba en elaboración la Carta de las Naciones Unidas, la XVI Conferencia de la OIT aprobó la Declaración de Filadelfia, con la cual reconocía los cambios fundamentales ocurridos en el mundo y se integró al sistema de cooperación internacional instituido por la Carta. En 1946 la OIT formalizó su integración al sistema de cooperación, al aprobar un proyecto para celebrar un acuerdo de cooperación y coordinación con las Naciones Unidas.

de los pueblos; asegurar una mayor eficacia en la producción y distribución de los productos alimenticios y agrícolas; mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y, de esta manera, contribuir a la expansión de la economía mundial”.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), cuya constitución fue aprobada el 4 de noviembre de 1946, fue creada con el propósito de contribuir a la paz y a la seguridad promoviendo la colaboración entre las naciones a través de la educación, la ciencia y la cultura.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), —que surgió de una resolución del Consejo Económico y Social de fecha 15 de febrero de 1946, y comenzó sus actividades el 30 de junio de 1947—, se creó con el objetivo de “mantener el más alto nivel de salud posible de todos los pueblos” y se le asignó, entre otras funciones, la de “actuar como autoridad directiva y coordinadora de los trabajos internacionales relativos a la salud”.

Mención a parte merecen las otras tres instituciones que, además de tener funciones encaminadas a establecer un sistema económico mundial, contribuirían a fortalecer el sistema de cooperación internacional en el ámbito del desarrollo socioeconómico de los países atrasados. Tal es el caso del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la primera de las instituciones que, luego, con la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas de Inversiones (CIADI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), creado en 1988, constituyen lo que hoy se denomina el Banco Mundial (BM); el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Internacional de Comercio (OIC). Las dos primeras lograron establecerse, la tercera se redujo a un Acuerdo General entre los gobiernos para regular los intercambios comerciales.⁶²

La idea de crear instituciones de carácter financiero a escala mundial, al término de la guerra, ya era analizada por Estados Unidos y sus aliados desde 1942. Con la finalidad de hacer frente a los gastos de reconstrucción y establecer un orden monetario que asegurara la estabilidad económica mundial, en

⁶² En noviembre de 1947, se reunieron en La Habana, Cuba, las delegaciones de 56 países para considerar el proyecto de la Carta de la OIC en su conjunto. Después de unas largas y difíciles negociaciones, unos 53 países firmaron el Acta Final por la que se autentificaba el texto de la Carta de La Habana, en marzo de 1948. Sin embargo, los gobiernos no se comprometieron a ratificarla y, en definitiva, la OIC no vio la luz, con lo que el Acuerdo General Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) quedó como único instrumento internacional que reglamentaba el desarrollo del comercio mundial hasta 1995, cuando se estableció la Organización Mundial de Comercio (OMC). Véase: Malpica de la Madrid, Luis, *¿Qué es el GATT?*. México, Grijalbo, 1979. pp.13-25.

1944 se definió el carácter de las instituciones internacionales que se encargarían de ello.⁶³

El Banco tenía como principales funciones asistir a los países miembros en la reconstrucción y desarrollo mediante la inversión de capital con fines productivos; promover inversiones extranjeras privadas y estimular un crecimiento equilibrado, a largo plazo, del comercio internacional. Las del Fondo comprendían facilitar la expansión y el equilibrio del comercio internacional y contribuir de este modo a un nivel alto de empleo; promover la estabilidad de los intercambios entre sus miembros, cooperar en el establecimiento de un sistema multilateral de pagos respecto a las transacciones de divisas, eliminar las restricciones en dicho intercambio; y "dar confianza a sus miembros poniendo a su disposición recursos bajo salvaguardias adecuadas; permitiéndoles de esta manera corregir los desajustes en sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas destructoras de la prosperidad nacional o internacional".⁶⁴

Una característica especial que hacía diferente a estas dos instituciones de las del resto del sistema de las Naciones Unidas, es que en ambas se instituyó un sistema ponderado de voto para las decisiones, de acuerdo con las aportaciones, lo que permitió el control absoluto a un pequeño número de países sobre las decisiones de estos organismos.

Tanto el Fondo como el Banco han sido y se consideran organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, en virtud de que ambas instituciones celebraron acuerdos de cooperación con el Consejo Económico y Social, aprobados por la Asamblea General. Sin embargo, existen grandes diferencias en los textos de los acuerdos a la luz de los celebrados con los demás organismos especializados, en los cuales despojan a los órganos principales de las Naciones Unidas de su poder de orientar y coordinar.

Como apuntan algunos estudiosos del tema, "al separarse prácticamente de la jurisdicción de las Naciones Unidas toda la parte financiera y monetaria, a lo que se agregó más tarde la de las negociaciones comerciales al fracasar la Organización Internacional de Comercio y crearse el GATT se privó a las Naciones Unidas de toda influencia real de la adopción de medidas concretas y positivas en estos dos campos establecidos por la Carta, esenciales para el cumplimiento de los objetivos en materia económica y social y para la orientación de una cooperación coherente e integrada".⁶⁵ De ahí, que este hecho

⁶³ El 1° de julio de 1944, invitados por el presidente estadounidense, Franklin Delano Roosevelt, 44 países miembros o asociados de las Naciones Unidas iniciaron en Bretton Woods, Estado de New Hampshire, una conferencia en la cual se formularían propuestas para establecer un Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el Banco Mundial) y un Fondo Monetario Internacional.

⁶⁴ Santa Cruz, Hernán: *op. cit.*, p. 86.

⁶⁵ Santa Cruz, Hernán, *op. cit.*, p. 89.

constituyó un factor que impidió la consolidación de un sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

De esta manera, las áreas que adquirieron una alta prioridad en Naciones Unidas, durante los primeros años y que tienen una vigencia en la actualidad, para trabajar en el campo de la cooperación para el desarrollo fueron las relacionadas con cuestiones laborales, de educación y cultura, de la salud, y todo lo concerniente a las relaciones económicas internacionales, es decir la cuestión monetaria, la de financiamiento y el comercio.

Una característica fundamental en esta etapa fue que el subdesarrollo, como problema mundial a enfrentar de manera conjunta tanto por países desarrollados como países en vías de desarrollo, no había alcanzado el grado de prioridad en los temas de la organización y no fue abordado de manera inmediata por los organismos recién instituidos. En cambio, el tema prioritario fue la recuperación económica de Europa, devastada por la guerra, y todos los esfuerzos tanto de Estados Unidos, que se constituía en la primera potencia mundial, como de las Naciones Unidas se enfocaron hacia ello.

El 15 de junio de 1947 el General Marshall, Secretario de Estado de Estados Unidos, pronunció en la Universidad de Harvard un discurso en el cual anunció la decisión de su gobierno de prestar ayuda financiera masiva a los países de Europa con el propósito de rehabilitar sus economías deprimidas como consecuencia de la guerra. Con esta iniciativa, Estados Unidos canalizó a 16 países de Europa Occidental en un lapso de cuatro años 13.300 millones de dólares, de los cuales únicamente el 15 por ciento sería reembolsable en un plazo de 50 años.⁶⁶

Para llevar a cabo esta iniciativa, Estados Unidos creó la Administración de Cooperación Económica (Economic Cooperation Administration, ECA) y las naciones beneficiarias establecieron la Organización para la Cooperación Económica Europea (Organization for European Economic Cooperation, OEEC), transformada en 1960 en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (Organisation for Economic Co-operation and Development OECD).

El Plan Marshall, como una iniciativa de ayuda para los países europeos, debilitó a Naciones Unidas como instrumento de la cooperación económica y social, ya que esta iniciativa estadounidense se concibió al margen de la organización mundial y sobre todo porque la magnitud y proyecciones de dicha labor eran de una importancia nunca antes conocida en la esfera de las

⁶⁶ Los países receptores de la ayuda fueron: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda, Gran Bretaña, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía. (Hernández-Vela Salgado, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. México, Porrúa, 4ª edición, 1996, p. 332).

relaciones económicas internacionales y se dejaba de lado a una organización recién creada para dirigir ese género de cooperación. De ahí que la ayuda al desarrollo encauzada durante este periodo fuera básicamente bilateral.

Aunque inicialmente los países de América Latina no fueron considerados en los planes de reconstrucción y fomento, unos años más tarde se ensanchó el ámbito de la cooperación y se les incluyó, además de que su atraso representaba las posibilidades de que éstos cambiaran de régimen político e instauraran gobiernos pro socialistas.⁶⁷

Si bien en un principio, en el seno de las Naciones Unidas, tenía prioridad el tema de la recuperación europea, para finales de 1948 un grupo de naciones en desarrollo inició esfuerzos para tratar de fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo. Por iniciativa de Birmania, Chile, Egipto y Perú, que introdujeron un proyecto sobre Asistencia Técnica para el Desarrollo, en el debate de la Asamblea General, fue aprobada y posteriormente ratificada la Resolución 198(III), intitulada "Desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados"; la cual fue la base de toda acción ulterior del Consejo Económico y Social y, más tarde, de la Asamblea General en favor del desarrollo.

En esta resolución se consideraba que los bajos niveles de vida existentes en muchos países acarrearían consecuencias económicas y sociales perniciosas para todo el mundo, además de que producía una inestabilidad que era perjudicial para el mantenimiento de la paz.

Asimismo, recomendaba al Consejo Económico y Social y a los organismos especializados examinar con carácter de urgencia el problema del progreso económico de los países insuficientemente desarrollados en todos sus aspectos, e instaba al Consejo Económico y Social que hiciera figurar en su próximo informe a la Asamblea: "a) una exposición de las medidas ya planeadas por el Consejo Económico y Social y los organismos especializados y b) otras medidas propuestas para fomentar el progreso económico y elevar los niveles de vida de los países de insuficiente desarrollo".⁶⁸

De igual manera, hacía suya "la parte E de la Resolución 167(VII) del Consejo Económico y Social, en la cual el Consejo expresa la esperanza de que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento dará todos los pasos

⁶⁷ En 1948, el propio General Marshall en Bogotá, en ocasión de la conferencia interamericana por medio de la cual se creó la Organización de los Estados Americanos (OEA) en sustitución de la Unión Panamericana, dio a conocer que no habría Plan Marshall para América Latina y recomendó que las naciones latinoamericanas adoptaran políticas de libre comercio, dejaran entrar en condiciones favorables la inversión privada extranjera y se atuvieran a los indicadores del mercado. L. Urquidí, Víctor, "Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional", en Loaeza, Soledad. *Op. Cit.*, p. 30.

⁶⁸ Santa Cruz, Hernán. *Op. cit.*, pp 331-332.

inmediatos necesarios para adoptar las medidas apropiadas con el objeto de facilitar la pronta realización de préstamos destinados a favorecer el desarrollo, en especial en las regiones cuya economía está todavía insuficientemente desarrollada".⁶⁹

A partir de esa Resolución, el problema del subdesarrollo adquirió una nueva dimensión en Naciones Unidas, ya que precisaba las razones para una acción concreta y hacía énfasis en las medidas que era necesario adoptar. Además de que esta Resolución contribuyó a que se hiciera un análisis conceptual del desarrollo, al mismo tiempo que sirvió de guía para explorar métodos y medidas tendientes a impulsarlo.

La magnitud de esta Resolución fue tal, que junto con las Resoluciones 43(IV) y 51(IV) de 1947, así como mediante la resolución 200(III) aprobada en diciembre de 1948, se logró institucionalizar el Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico, de las Naciones Unidas. La primera, solicitaba al Secretario General que, conjuntamente con los organismos especializados, estudiara:

"Los métodos de asesoramiento e información y de suministro de expertos, a los países que soliciten tal asistencia, a fin de ayudarlos a organizar la administración de los servicios sociales, incluso de formación de personal de servicios sociales".⁷⁰

La segunda, encargó al Secretario General establecer en la organización una entidad destinada a prestar cooperación técnica a los Gobiernos de los Estados Miembros que así lo soliciten, muy especialmente: "a los países menos desarrollados para ayudarlos en su desarrollo".⁷¹

La tercera, con la cual en realidad nació el Programa de Asistencia Técnica, decidió "Conceder al Secretario General los créditos necesarios para permitirle, en cooperación con los Organismos Especializados, cuando fuera conveniente y a petición de los gobiernos, prestar asistencia técnica directamente a los países subdesarrollados en sus programas de desarrollo económico."⁷²

La asistencia debía consistir "en expertos que actuarían en los países; en la formación en el extranjero de especialistas de los países insuficientemente desarrollados; en organizar la formación de técnicos locales en los propios países; ayudar a los gobiernos a procurar el personal, el material y los suministros técnicos necesarios; organizar servicios que puedan favorecer el desa-

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ *Ibid.*, p. 335.

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

rollo económico, como seminarios sobre problemas especiales del desarrollo, así como el intercambio de informaciones actualizadas sobre los aspectos técnicos de dicho desarrollo.⁷³

La resolución que originó el Programa de Asistencia Técnica incluía los principios fundamentales que debían guiar la asistencia técnica suministrada, así se establecía que ésta “i) No constituirá un pretexto de injerencia económica o política por parte del extranjero en los asuntos internos del país interesado y no irá acompañada de ninguna consideración de carácter político; ii) Sólo se proporcionará a los gobiernos o por su conducto; iii) Deberá responder a las necesidades del país interesado; iv) Se proporcionará, hasta donde sea posible, en la forma deseada por el país interesado, y v) Será de primer orden desde el punto de vista de la calidad y competencia técnicas”.⁷⁴

Si bien se había iniciado un esfuerzo por parte de los países en desarrollo para establecer de manera institucional un sistema de cooperación para el desarrollo a escala mundial, el problema al que se enfrentó en sus inicios fue el del financiamiento. Los costos que implicaba este programa fue un tema de grandes debates en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas; por parte de los países desarrollados existían muchas reservas para poner en marcha el programa. Fue así, que con recursos limitados e insuficientes comenzó lo que se conoció como el Programa Regular de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico, financiado por el presupuesto de la Naciones Unidas.

Posteriormente, un hecho que dio un nuevo impulso para el establecimiento del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, fue el histórico Punto Cuarto del programa de gobierno del presidente estadounidense Harry S. Truman, dado a conocer en enero de 1949, en el cual proponía un plan de acción que comprendía asistencia técnica masiva al mundo subdesarrollado.

En esta declaración el presidente Truman hacía énfasis en establecer un programa para hacer progresar a las regiones subdesarrolladas. Hacia un diagnóstico general de la situación mundial, apuntaba que “Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de la enfermedad. Su economía es primitiva y estancada. Su pobreza es un obstáculo y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas”.⁷⁵

Asimismo, establecía el papel que debía jugar su país: “debemos poner a disposición de los pueblos amantes de la paz nuestro acopio de conociemien-

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 337.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 340-341.

tos técnicos, para ayudarlos a realizar sus aspiraciones de una vida mejor. Y, en cooperación con otras naciones debemos estimular la inversión de capital en las regiones que necesiten desarrollarse”. Y hacía un llamado a sumarse a un esfuerzo de cooperación a escala mundial: “Invitamos a otros países a unir sus esfuerzos tecnológicos en esta empresa. Acogeremos su contribución calurosamente. Esta debe ser una empresa cooperativa en que todas las naciones trabajen al unísono a través de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas siempre que ello sea posible. Debe ser un esfuerzo mundial para lograr la paz, la abundancia y la libertad...”⁷⁶

El Punto Cuarto, dio origen al Programa Ampliado de Asistencia Técnica, el cual posteriormente se transformó en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En 1949, durante los trabajos del Octavo Período de Sesiones del Consejo Económico y Social, uno de los temas de los debates fue la propuesta de Estados Unidos para hacer realidad la promesa del presidente Truman. Se aprobó un proyecto por medio de la Resolución 180(III) en el que se pedía al Secretario General preparar: “1) Un vasto plan para la formulación de un programa cooperativo ampliado de asistencia técnica para el desarrollo económico por mediación de las Naciones Unidas y de los Organismos Especializados, prestando debida atención a las cuestiones de carácter social que afectan directamente al desarrollo económico; 2) Métodos para financiar dicho programa, inclusive presupuestos especiales; y 3) Procedimientos para coordinar la planificación y la ejecución del programa”.⁷⁷

El Programa Ampliado de Asistencia Técnica fue aprobado en noviembre de 1949 por la Asamblea General, con ello se extendió el campo de acción del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. El Programa, como lo señaló el primer Secretario General de las Naciones Unidas, Trygve Lie, “acercó aún más a América Latina a la órbita de los esfuerzos de Naciones Unidas en materia de asesoría. Hasta este momento nuestras actividades se habían concentrado principalmente en los países de Europa, del Medio Oriente y del Lejano Oriente, devastados por la guerra. Ahora se extenderían a otras áreas en donde siglos de pobreza, ignorancia y enfermedades, habían creado problemas más arraigados, a menudo con mayores repercusiones que los que habíamos enfrentado...”⁷⁸

La importancia del Programa Ampliado radica en el hecho de que permitió, además de un contacto masivo de técnicos y altos funcionarios de casi todos los países, establecer una iniciativa de carácter mundial financiada por

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Ibid.*, p. 347.

⁷⁸ Trygve Lie. *In the Cause of Peace. Seven Years with the United Nations*, The MacMillan Company, Nueva York, 1954. *cit. por*, Santa Cruz, Hernán. *Op. cit.*, p. 354.

más de 100 países para superar el subdesarrollo existente en gran parte del mundo.

En esta etapa, lo que podría considerarse como cooperación para el desarrollo se enfocaba básicamente a la asistencia técnica, el Programa Ampliado fue un esfuerzo para apoyar en mayor escala la transferencia de conocimientos de países desarrollados a países en desarrollo, sin embargo su actividad se fue concentrando en pequeños proyectos y esfuerzos, por lo que posteriormente hubo que reforzarlo con un Fondo Especial para la ejecución de proyectos de mayor alcance.

El funcionamiento del Programa Ampliado duró 15 años, terminó al fusionarse con el Fondo Especial de las Naciones Unidas —creado en 1961— y se constituyó en lo que actualmente se conoce como el Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD), por mandato de la Resolución 2029(XX) de la Asamblea General del 22 de noviembre de 1965.

1.5.1.2. Segunda etapa: El problema del financiamiento

La década de los cincuenta comenzaba con grandes iniciativas para extender el sistema internacional de cooperación para el desarrollo a nivel multilateral, que se había instituido ya, a través de Naciones Unidas. Sin embargo, el problema al que se enfrentaban los países en desarrollo era la limitación de los recursos para financiar los programas y proyectos. A diferencia de lo que sucedía en el ámbito bilateral, donde los principales países desarrollados comenzaron a establecer sus propios mecanismos de cooperación, lo que hacía que Naciones Unidas no tuviera el impacto que se requería para establecer un sistema mundial de cooperación enfocada al desarrollo de los países menos desarrollados.⁷⁹

⁷⁹ Fueron innumerables las entidades y mecanismos de los países desarrollados encargados de ejecutar acciones de asistencia a los países menos desarrollados que surgieron en esa década. En 1949, la OEEC estableció el Comité de los Territorios de Ultramar, constituido por Bélgica, Francia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, que autorizaba llevar a cabo exámenes relatando el desarrollo económico y social de los territorios de ultramar. En 1950 la Commonwealth da inicio al Plan Colombo ("Consejo para la Cooperación Técnica en el sur y sudeste de Asia"), cuyos miembros fundadores fueron India, Pakistán y Ceylán como receptores, y Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido como países donantes; Estados Unidos y Japón se adhirieron en 1951 y 1954, respectivamente. En 1952 la nueva base legal para la asistencia de Estados Unidos toma cuerpo, hasta 1961, en el "Acta de Seguridad Mutua", para programas de asistencia a Corea del Sur y Taiwan (Formosa), Vietnam, Filipinas, Tailandia, India, Irán, Jordania y Pakistán; el programa de asistencia es administrado por la Agencia de Seguridad Mutua que se creó en sustitución de la Agencia de Cooperación Económica, la cual administró la ayuda del Plan Marshall. Por otra parte, en 1954, con base en la Ley Pública 480, Estados Unidos establece un extenso programa de ayuda alimentaria. En 1957, como parte del Tratado de Roma, que estableció la Comunidad Económica Europea, da inicio el

Tal situación llevó a que las actividades del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General de Naciones Unidas, entre 1950-1953, se centraran en el financiamiento del desarrollo económico y en las medidas para asegurar el pleno empleo. Las discusiones sobre estos temas comprendieron varios aspectos, se argumentaba la necesidad de mayores inversiones para impulsar el desarrollo como elemento básico, y combinar financiamiento externo con ahorro interno; se cuestionaba el origen externo del financiamiento, si éste debía ser público o privado de tipo bilateral o multilateral; si debía sólo limitarse a proyectos rentables como tales, o serviría también para la ejecución de proyectos no rentables, y si para ello era necesario crear nuevas fuentes de financiamiento público externo, inclusive una Autoridad Internacional del Desarrollo.

Durante esta etapa la concepción de los países desarrollados era que los países en desarrollo tenían en general los mismos problemas de carácter económico y social, por lo cual podrían darse las mismas soluciones para todos ellos. En ese contexto los países desarrollados hacían énfasis en el crecimiento económico, planteando que la cooperación para el desarrollo —entonces asistencia internacional— debía tener como principal función la transferencia de recursos que permitieran incrementar la capacidad productiva y la inversión de los países. De esta manera, debido a esta percepción se formularon soluciones únicas, de aplicación general, sin considerar las diferencias existentes entre los países en desarrollo.

En efecto, durante la década de los cincuenta, los teóricos del desarrollo señalaban a la inversión y a la capacidad de ahorro como los principales motores del crecimiento, así se planteaba para los países beneficiarios de la cooperación la captación de recursos externos como eje de sus políticas de desarrollo.⁸⁰

Por su parte, los países en desarrollo argumentaban que la salida de la crisis y el retorno a la estabilidad mundial dependían en alto grado de su desarrollo económico —idea que resurgió en la década de los ochenta. Así, se dio inicio a una serie de conferencias entre países en desarrollo en las que se concertaron sus peticiones de reforma económica a escala mundial, con ello co-

Fondo Europeo para el Desarrollo de los Países y Territorios de Ultramar. (Véase: OCDE/GD(94)67. Por Helmut Führer, "The story of Official Development Assistance: a history of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures". Paris, OECD, 1996, pp. 5-7).

⁸⁰ Isasi Cayo, Fernando y Elizabeth Castro de Rojas, "La cooperación internacional y sus tendencias actuales: implicaciones para América Latina", *Política Internacional* No. 52, abril-junio 1998, Perú, p.47.

mienza, prácticamente, una nueva era de cooperación entre países en vías de desarrollo.⁸¹

Por otro lado, los debates sobre financiamiento del desarrollo —celebrados en el marco del Decimotercer Período de Sesiones del Consejo Económico y Social de la ONU a inicios de la década de los cincuenta— que abordaron dos problemas fundamentales: el desarrollo socioeconómico y la estabilidad de la economía mundial, llevaron a la adopción de la Resolución 368(XIII) que daba una serie de consejos a las naciones en desarrollo sobre cómo estimular las inversiones y los préstamos gubernamentales de instituciones internacionales. Asimismo, sus recomendaciones se enfocaban en la necesidad de aportar asistencia exterior en forma de subsidios para impulsar los proyectos considerados como básicos para el desarrollo, y la posibilidad de crear una entidad financiera internacional para favorecer el financiamiento del desarrollo.

Así, durante ocho años (1951-1959), etapa importante en la lucha por crear nuevas fuentes de recursos externos para fomentar el desarrollo, se trabajó por establecer, a iniciativa de los países en desarrollo, el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo —conocido como SUNFED, por sus siglas en inglés—, que aunque no se estableció produjo resultados indirectos, al ampliarse los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo.⁸² Si bien no se adoptó el SUNFED, debido sobre todo a la postura de Estados Unidos en contra de esa iniciativa, se creó el Fondo Especial de Asistencia Técnica (1959) que aumentaría los recursos de asistencia técnica, ampliando las for-

⁸¹ En 1954, en una reunión celebrada en Bogor, Indonesia, entre los "Cinco de Colombo" (India, Pakistán, Birmania, Ceylán e Indonesia) se acordó la celebración de una conferencia que sería en la ciudad de Bandung, capital de la Isla de Java Occidental, también Indonesia, en abril de 1955. Lo más destacable de la Conferencia de Bandung —en la que se reunieron 30 países— fue: 1) entre sus principales conclusiones incluyó el apoyo a una acción internacional para acelerar el desarrollo económico de los países menos favorecidos económicamente y medidas más concretas en favor de la protección internacional de los derechos humanos, sin ninguna discriminación. Asimismo estas naciones reforzaron la acción emprendida en la década anterior por los países en desarrollo, fundadores de las Naciones Unidas. Este apoyo se hizo evidente al crearse la UNCTAD pocos años más tarde. 2) Fue un antecedente para la creación del Movimiento de los Países No Alineados, definitivamente en sus conclusiones el no-alineamiento estuvo presente. Ramírez Brun, Ricardo: *Países en Desarrollo y Sistema Internacional*, colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, núm. 47, UNAM, México, 1985, p. 34.

⁸² En 1951, la ONU publicó el denominado "Lewis Report": *Medidas para el Desarrollo Económico de los Países Subdesarrollados*, el cual proponía el establecimiento de un Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico —el cual no se estableció— y una Corporación Financiera Internacional. Esta última fue establecida, afiliada al Banco Mundial, en 1956, con el propósito de fomentar el desarrollo económico alentando el crecimiento de las empresas privadas productivas en los países miembros, particularmente en las áreas de menor desarrollo. Véase: OCDE/GD(94)67. Por Helmut Führer, *Op. Cit.*, p. 6.

mas de esta cooperación, ocasionando con ello que se dejara de lado la iniciativa de crear un fondo especial, de carácter más amplio, destinado a aumentar el volumen y las condiciones de la cooperación financiera para ejecutar proyectos de desarrollo.⁸³

La serie de debates sobre el financiamiento al desarrollo llevaron a una propuesta que hoy en día no se consolida todavía. En 1958, el Consejo Mundial de las Iglesias propuso la idea de establecer como objetivo el 1 por ciento del ingreso nacional de los países desarrollados, para donaciones y préstamos concesionados a los países en desarrollo. Objetivo que posteriormente se adoptó (el 0.7 por ciento) por Naciones Unidas y que a la fecha no se ha podido alcanzar, salvo por dos o tres de los principales países donantes.

Por otro lado, surgieron nuevos factores que influirían en la dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo. A finales de la década de los cincuenta e inicios de los sesenta, como consecuencia del proceso de descolonización, surgen en Africa, Asia y el Caribe un gran número de nuevos Estados, los cuales, junto con otros países, fueron adquiriendo mayor autonomía y configuraron una nueva y muy diferente realidad, de la que se derivó de la Segunda Guerra Mundial. Existían más del doble de países de los que había cuando se crearon las Naciones Unidas y con mayores conflictos y problemas de desarrollo.

Bajo tales condiciones, la disyuntiva para los países desarrollados era ayudar a aquellos países o dejarlos con el riesgo de que buscaran el apoyo de países con diferente régimen político-social. Este hecho contribuyó a que los países donantes, principalmente Estados Unidos, tomaran medidas para incrementar su asistencia e influir políticamente sobre los receptores. Con ello el papel de Naciones Unidas una vez más se vio disminuido como mecanismo coordinador del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, pero la década siguiente vería nuevas esperanzas al adoptarse un nuevo concepto del desarrollo, que generó toda una serie de nuevas iniciativas de cooperación, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

⁸³ Como señala, quien es considerado el padre de la cooperación internacional para el desarrollo, Hernán Santa Cruz, *op. cit.*, p. 438, "Estados Unidos nunca aceptó... establecer una institución financiera mundial manejada por Naciones Unidas, dentro de un sistema de decisiones de carácter democrático". Motivo por el cual no logró establecerse una institución encaminada a fortalecer, con recursos financieros, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo en la década de los cincuenta.

1.5.1.3. Tercera etapa: La nueva dimensión del concepto de desarrollo y el impulso de la cooperación internacional

En los primeros años de la década de los sesenta la “ayuda al desarrollo”, como parte integrante de las relaciones económicas Norte-Sur, era una idea que se extendía cada vez más.

Durante esos años, la concepción que se tenía de la cooperación para el desarrollo era fundamentalmente de carácter asistencial, el único papel activo lo tenía el donante u oferente, el cual además de poner recursos a disposición del receptor, también decidía la cantidad y, en algunos casos, el destino final de los recursos que ofrecía. El receptor, por su parte, que se encontraba ante una relación asimétrica con respecto al oferente, en virtud de la diferencia existente entre sus grados de desarrollo, se limitaba a formular sus necesidades y a tratar de obtener los mayores recursos posibles.

Por otro lado, los países en desarrollo comenzaron a establecer vínculos entre sí y junto a las iniciativas de acción común, vino una creciente conciencia de que el intercambio de ideas, información, tecnologías y soluciones entre los países en desarrollo, podía en muchos casos, ser más apropiado y estar más de acuerdo con las metas de desarrollo de estas naciones que otras formas de colaboración. De esta manera se inició lo que se conoce como la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), a la cual Naciones Unidas, como parte de su trabajo en favor del desarrollo, dio y formalizó su apoyo, en la siguiente década, a las acciones emprendidas por los diferentes países en desarrollo de colaboración y cooperación entre ellos mismos.

Junto a esta nueva forma de relación Sur-Sur, el desarrollo como concepto económico adquirió una nueva dimensión. En los inicios de esa década, al constatarse que en los países en desarrollo las altas cifras de aumento del producto no se traducían en mejores condiciones de vida de la población, se llegó a la conclusión de que el crecimiento económico era condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar el bienestar social. A diferencia de los años anteriores donde la idea prevaleciente había sido que la transferencia de recursos, que permitiera un crecimiento económico, ayudaría al desarrollo de los países atrasados.

Así, la nueva concepción del desarrollo, implicaba transformaciones en las relaciones económicas entre países desarrollados y subdesarrollados. Se entendía como un proceso que abarcaba, no solamente las cuestiones económicas, sino los ámbitos político, social y cultural.

El Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaron esta posición en la Estrategia Internacional para el Desarrollo

llo,⁸⁴ se comenzó entonces a hacer una clara distinción entre los conceptos de crecimiento económico y de desarrollo.⁸⁵

Asimismo, sobre la base de esta nueva concepción, en el año de 1961, la Asamblea General de Naciones Unidas designa a los años sesenta como la Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo, estableciendo dos objetivos específicos: lograr para 1970 una tasa de crecimiento en los países en desarrollo del 5 por ciento anual, e incrementar substancialmente los flujos de capital y ayuda internacional hacia esos países.⁸⁶

Por otra parte, en el ámbito bilateral, durante esta década los principales países donantes establecen sus propias instituciones encargadas de coordinar la ayuda que ofrecen, ocasionando el debilitamiento del sistema de cooperación a nivel multilateral que durante muchos años los países en desarrollo habían luchado por establecer, debido sobre todo a que en muchas ocasiones los recursos que aportaban estas instituciones eran mayores que los que tenía el presupuesto de asistencia de Naciones Unidas.

Así por ejemplo la Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo (AID), obtuvo más recursos para asistencia técnica que el Programa Ampliado de Naciones Unidas, y el programa denominado "Alimentos para la paz", de ayuda bilateral, adquirió mayor dimensión que el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (1963) y la FAO, creados alrededor de la misma fecha.

Por otra parte, las agencias de cooperación que se establecieron por los diferentes países desarrollados y principales donantes de ayuda o asistencia fueron: de Canadá, la Oficina de Ayuda Externa en 1960, que se transformó en Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) en 1968. Fran-

⁸⁴ La Primera Estrategia Internacional de Naciones Unidas por el Desarrollo, fue lanzada en el año de 1964.

⁸⁵ También esta posición fue adoptada por los principales países donantes, así, en el año de 1960 se crea el Grupo de Asistencia al Desarrollo (GAD) como foro de consulta para los países donantes de asistencia hacia los países menos desarrollados. El GAD fue establecido en ocasión de la Reunión del Comité Económico Especial de la OEEC, celebrada en febrero de 1960; sus miembros originarios fueron la República Federal de Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido y la Comisión de la Comunidad Económica Europea. Asimismo, al firmarse la Convención que transformaba a la Organización Europea para la Cooperación Económica (OEEC) en Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) —14 de diciembre de 1960—, la inclusión de "Desarrollo" en el nombre de la Organización subrayaba la nueva dimensión de la cooperación internacional (Véase: OCDE/GD(94)67. Por Helmut Führer, "The story of Official Development Assistance: a history of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures". Paris, OECD, 1996).

⁸⁶ Las Décadas para el desarrollo establecidas por Naciones Unidas, es un término empleado por la ONU para referirse a sus planes decenales de estrategias para el desarrollo internacional, diseñadas con el fin de lograr una paulatina autosuficiencia económica en los países en desarrollo. Ramírez Brun, Ricardo: *Op. Cit.*, p. 32.

cia que estableció el Ministerio para la Cooperación en 1961, para hacerse responsable de la asistencia a los países en desarrollo, principalmente africanos. Estados Unidos que en 1961 estableció la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) para administrar la asistencia económica otorgada a América Latina a través de la Alianza para el Progreso.

Por su parte Japón estableció el Fondo de Cooperación Económica con Ultramar en 1961, como una fuente de préstamos para los países en desarrollo; en 1962 estableció la Agencia de Cooperación Técnica para administrar la cooperación técnica ofrecida por Japón, ésta última se incorporó a la actual Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) en 1974. Suecia estableció en 1961 una Agencia para la Asistencia Internacional, la cual se transformó, en 1965, en la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional.

En 1962, Bélgica estableció la Oficina de Cooperación para el Desarrollo, la cual fue reemplazada en 1971 por la Administración de la Cooperación para el Desarrollo. En ese mismo año, también se crea la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional. En 1964, Reino Unido crea el Ministerio de Desarrollo de Ultramar, reemplazado en 1970 por la Administración para el Desarrollo de Ultramar, ahora convertido en el Departamento para el Desarrollo Internacional.

Por otra parte, al entrar en operación la OCDE, se estableció en 1961 el Departamento de Desarrollo de esta organización, y el Grupo de Asistencia al Desarrollo (GAD), se transformó en el actual Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Por su parte, en el Banco Mundial se dio inicio a la Asociación de Desarrollo Internacional (ADI), con un fondo de alrededor de 900 millones de dólares para otorgar préstamos blandos a los países en desarrollo más pobres.

Aunado a estas acciones, como iniciativa unilateral, que también debilitaría nuevamente lo que Naciones Unidas hacía en favor del desarrollo, Estados Unidos propone, a inicios de la década de los sesenta, para América Latina la Alianza para el Progreso, una política basada en la idea de que la ayuda externa —a través de capitales— debía unirse al esfuerzo local para lograr el progreso; de esta manera se crearía una infraestructura capaz de provocar el despegue de las economías latinoamericanas. Si bien era una iniciativa de gran envergadura en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, ésta respondía a una estrategia estadounidense, tanto de política de contención del comunismo en la región, como económica, con la cual mantendría su influencia y preservaría sus intereses comerciales. Así, esta iniciativa que se alejaba de los objetivos primordiales del desarrollo y constituía un mecanismo más de dominación por parte de Estados Unidos, generó de manera indirecta el

fortalecimiento de los órganos de cooperación para el desarrollo a escala regional en América Latina.⁸⁷

Asimismo, como resultado de la nueva dimensión del concepto de desarrollo, en 1969, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE adopta el concepto de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), distinguiéndolo de otros flujos oficiales e indentificándolo como aquellas transacciones oficiales llevadas a cabo con el objetivo de promover el desarrollo social y económico de los países en desarrollo y cuyos términos financieros son de carácter concesional.⁸⁸ Dicho concepto fue ampliado y redefinido en 1972. Basándose en éste, la OCDE comenzó a hacer análisis cuantitativos de los flujos destinados hacia los países en desarrollo bajo el concepto de asistencia oficial.

Ya para finales de esta década, la publicación del Informe de la Comisión Pearson⁸⁹ (1969) —dirigida por el ex Primer Ministro de Canadá Lester Pearson— marcó un hito en la historia de la relación por la ayuda y en la consolidación de la cooperación para el desarrollo, hizo un llamado a una mayor ayuda y al establecimiento del 0.7 por ciento del PNB de los países desarrollados como objetivo de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), basado en el nuevo concepto AOD adoptado por EL CAD.⁹⁰

Asimismo, al igual que en la década anterior, en esta etapa continúa la idea de proponer soluciones de carácter general para enfrentar el subdesarrollo de los países atrasados y se consideraba que éstos lograrían el desarrollo económico y la estabilidad política a través de un proceso de modernización. De esta manera, los recursos provenientes de los países desarrollados —principalmente de Estados Unidos, que era el mayor oferente de la época⁹¹— se di-

⁸⁷ Esta iniciativa aceleró la institucionalización interamericana enfocada a la cooperación. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ve incrementada su importancia y competencia. La CEPAL en Naciones Unidas coordina los esfuerzos económicos de los países de la región en los aspectos financieros y comerciales, dejando en segundo lugar de importancia a la cooperación técnica y científica, ésta se desarrollaba en lo general en el ámbito bilateral entre los países de la región y el resto del mundo.

⁸⁸ DOCUMENTO: OCDE/GD(94)67. Por Helmut Führer, "The story of Official Development Assistance: a history of the Development Assistance Committee and the Development Cooperation Directorate in dates, names and figures". Paris, OECD, 1994.

⁸⁹ Las Comisiones Pearson (1969) y Brandt (1977) fueron creación de Robert McNamara, ministro de Guerra del Presidente estadounidense John F. Kennedy, y durante años presidente del Banco Mundial. Ramírez Brun, Ricardo: *Op. Cit.*, p. 32.

⁹⁰ En 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Segunda Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo y se adoptó una Estrategia Internacional de Desarrollo para la década, incluyendo el objetivo de destinar el 0.7 por ciento del PNB de los países desarrollados para la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), el cual debería ser alcanzado a mediados de esa década.

⁹¹ A inicios de la década de los sesenta, Estados Unidos era la fuente de más del 40 por ciento del total de la ayuda oficial hacia los países en desarrollo, y una tercera parte era de Francia y Gran Bretaña.

rigían a los países en desarrollo condicionados éstos a la disposición de realizar cambios estructurales en áreas clave.

Por su parte los países en desarrollo, durante los años sesenta también, buscan cambiar el concepto de asistencia por el de cooperación y establecer de esa manera una relación más igualitaria y recíproca entre oferente y receptor.

Aunque existía todavía demanda de una mayor cooperación para el desarrollo, el mayor interés de parte de las naciones en desarrollo era el cambio de rumbo en el sistema internacional, más que ayuda se requerían transferencias de recursos por medio del comercio y de mecanismos financieros a través del FMI para la provisión de financiamiento al desarrollo.

De ahí el surgimiento de organizaciones que buscaban perfeccionar el ambiente internacional en lo referente a las relaciones económicas y políticas internacionales, tal es el caso del Movimiento de los Países No Alineados, el Grupo de los 77 y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés).

1.5.1.4. Cuarta etapa: El deterioro del sistema internacional de cooperación para el desarrollo

La década de los setenta, por su parte, presenta cambios trascendentales en el ámbito de la economía internacional, que repercutieron en la cooperación internacional para el desarrollo en esos años. Así por ejemplo, se estableció un sistema de cambios flotante, se dio una tendencia a la desregulación de los sistemas financieros y se concentraron recursos en algunos países como resultado del incremento de los precios del petróleo. Además del surgimiento de países cuyas economías crecieron rápidamente, en contraposición a otros países sumamente atrasados y afectados por el incremento de precios en alimentos y petróleo. El comercio internacional se encontraba estancado y las economías de los principales países desarrollados sufrieron recesiones e incrementos en sus tasas de inflación.

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo; a nivel bilateral. Estados Unidos deja de ser el principal país oferente, debido en gran medida a la guerra de Vietnam. Comienza entonces a dirigir sus recursos en áreas de interés estratégico, especialmente en el Medio Oriente. Otros países, principalmente europeos —la República Federal Alemana, Suecia, Gran Bretaña y Francia—, adquieren mayor importancia como oferentes debido a sus aportaciones a los organismos multilaterales y al incremento de sus programas bilaterales.

En el ámbito multilateral, entre 1972 y 1979, se llevaron a cabo una serie de conferencias especiales a escala mundial centradas especialmente en los aspectos sociales del desarrollo: Medio Ambiente; Población; Conferencia Mundial de Alimentación; Conferencia para el Año Internacional de la Mujer; Conferencia General de la ONUDI; Conferencia Tripartita sobre Empleo, Distribución del Ingreso y Progreso Social, organizada por la OIT; Asentamientos Humanos y Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, convocada por la FAO.⁹²

Por su parte, América Latina, en los primeros años de esa década, recibe recursos financieros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. La cooperación internacional en la región impacta el desarrollo científico y tecnológico, con la creación, a principios de los setenta, de los organismos nacionales de ciencia y tecnología y de institutos tecnológicos y de investigación, y de programas de desarrollo universitario.

Sin embargo, durante la segunda mitad de esa década, América Latina es considerada como continente de ingreso medio, por lo que pierde significación relativa para otorgarle recursos de cooperación para el desarrollo. Los proyectos de apoyo global a instituciones gubernamentales disminuyen, y los oferentes "exigen" cofinanciamiento nacional. Los anteriores receptores y las modalidades tradicionales decrecen considerablemente y las nuevas modalidades son: apoyos institucionales, estudios, seminarios y publicaciones.

Hasta este periodo las formas más frecuentes de la cooperación son envío de expertos, becas para posgrado y especialización y otorgamiento de equipo, es decir se da un gran impulso a la cooperación técnica. Los principales receptores de la región son organismos gubernamentales, universidades e institutos tecnológicos.

Asimismo, mientras se recortaban los recursos a países considerados de un cierto nivel medio de desarrollo, como el caso de los latinoamericanos, adquirió una mayor importancia la cooperación entre países en desarrollo, la cual se definió en el Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), adoptado en una reunión de Naciones Unidas sobre el tema, en Buenos Aires, Argentina, en 1978.

Si bien disminuyeron los flujos en ciertas regiones, las condiciones en las que se encontraban los países en desarrollo, inquietaron a los países desarrollados y también a instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

⁹² Asimismo, en 1974, durante la Sexta Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas se adoptó la Declaración y Programa de Acción en el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Mundial y se puso en marcha una operación de emergencia para proveer oportunamente ayuda a los países en desarrollo seriamente afectados económicamente. ONU. *ABC de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas, Nueva York, 1995. p. 146.

Por este motivo, en diciembre de 1975, a iniciativa de algunos países industrializados encabezados por Francia, se reunió la "Conferencia Internacional de Cooperación Económica", conocida comúnmente como el "Diálogo Norte-Sur".⁹³

El objetivo oficial era obtener un acuerdo global entre los países industrializados y los países en desarrollo. Durante casi dos años se debatieron estos problemas, sin lograr resultados concretos. Los representantes de los países en desarrollo comprendieron pronto que en el trasfondo de esa instancia internacional fuera de Naciones Unidas se ubicaba el problema del petróleo del mundo árabe y que a la situación de los países subdesarrollados no se le asignaba gran prioridad.

Por otra parte, a finales de esa década y debido en gran parte a la crisis petrolera, los países desarrollados llevan a cabo una importante reconversión de sus economías y desarrollan fuentes alternativas de energía. De esta manera los proyectos destinados a incrementar la capacidad productiva de los países receptores pierden importancia y se privilegia el tema de la pobreza extrema.

Así surgen iniciativas, concebidas fuera de Naciones Unidas, como el caso de la Comisión encabezada por Willy Brandt en 1977, cuyo informe, publicado en 1984, se intituló: "Un Programa para la Supervivencia".⁹⁴ Este Informe, puso de relieve el abandono en que se encontraba la cooperación económica y técnica internacional, e insistió en la conveniencia de que se rectificaran las políticas que, en la materia, eran ya para esos años negativas o declinantes en algunos de los principales países altamente desarrollados. Asimismo, sostenía que a los propios países desarrollados les convenía aumentar la cooperación técnica y económica, pues al fin y al cabo el progreso económico y social de los países de menor desarrollo redundaría en mayores importaciones de bienes y servicios provenientes de los países donantes.⁹⁵

La Comisión realizó un trabajo notable y sus recomendaciones abarcaban casi todos los problemas del desarrollo socioeconómico de los países atra-

⁹³ La Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (CCEI), estuvo integrada por ocho países industrializados, siete países productores de petróleo y 12 naciones en vías de desarrollo. se celebró en diversas sesiones entre diciembre de 1975 y junio de 1977. El Diálogo Norte-Sur, se refiere a las discusiones económicas entre el Norte (países desarrollados e industrializados, generalmente ubicados geográficamente en el hemisferio Norte), y el Sur (países en desarrollo situados en el hemisferio Sur). Aunque el término "Diálogo Norte-Sur" se utiliza como sinónimo de la CCEI, los temas de interés para Norte y Sur se tratan en diversos foros internacionales. Ramírez Brun, Ricardo: *Op. Cit.*, pp. 31-32.

⁹⁴ En la Comisión Brandt trabajó un grupo de expertos y personalidades de los cinco continentes, entre los que figuraban el ex Primer Ministro de Suecia, Olaf Palme; el ex presidente de Chile, Eduardo Frei; el ex Primer Ministro del Reino Unido de la Gran Bretaña, Edward Heath. *Idem*.

⁹⁵ Loeza, Soledad (coordinadora): *La cooperación internacional en un mundo desigual*. México, El Colegio de México, 1994, p. 40.

sados, sin embargo ninguno de los estudios de esta comisión, ni de aquella presidida por Lester Pearson en 1969, influyeron en los países desarrollados y por lo tanto no logró mejorar la cooperación.

Ya para la década de los ochenta, la mayoría de los países en desarrollo se encuentran en una profunda crisis, inestabilidad y crecimiento económico muy irregular. Las perspectivas de un orden mundial más participativo decaen por el fracaso del diálogo Norte-Sur y se alteran con la crisis de la deuda que afecta principalmente a los países en desarrollo medio. A nivel mundial comienza una reestructuración del sistema internacional: se inicia el fin del "socialismo real", se da un desplazamiento de excedentes financieros de Estados Unidos a países de Europa y a Japón, se consolida la entonces Comunidad Económica Europea y surgen bloques económicos. En los países de América Latina, principalmente del Cono Sur, se produce una mayor preocupación en torno a la democracia, en el aspecto económico casi todas las naciones se endeudan.

La cooperación internacional, en este periodo, se centra en favorecer el desarrollo autosostenido, en donde tienen gran importancia el capital humano, la gestión del desarrollo, la participación del sector privado y el medio ambiente.⁹⁶ Además de que era otorgada con una alta condicionalidad, principalmente durante el periodo de ajuste estructural de este decenio, donde los donantes exigían que los países receptores de ayuda eliminaran subsidios alimentarios, devaluaran sus monedas, privatizaran sus empresas públicas y exigían un estricto respeto a los derechos humanos.

En esa década, la cooperación económica Norte-Sur se redujo a tal grado que los países en desarrollo se ven sumergidos en una crisis cada vez más profunda. En estos años las características de la cooperación, por vías multilaterales, que se presentan dentro del sistema de Naciones Unidas son: "la progresiva disminución de las contribuciones a programas de financiamiento voluntario; los obstáculos puestos a proposiciones de menor y mayor asistencia al mundo en desarrollo y además el surgimiento de una política dirigida a modificar drásticamente las disposiciones de los instrumentos constitucionales con el propósito de reducir los aportes de algunas grandes potencias".⁹⁷

⁹⁶ En diciembre de 1983, fue creada la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, como organismo independiente, por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas. La presidenta de dicha Comisión fue la señora Gro Harlem Brundtland, entonces Primera Ministra de Noruega. El mandato de esta Comisión consistió en reexaminar los problemas críticos del medio ambiente y el desarrollo y formular propuestas concretas para resolverlos; estudiar y proponer nuevas modalidades de cooperación internacional. El informe final "Nuestro Futuro Común", fue publicado en 1987. En este informe se expuso claramente el concepto de desarrollo sustentable o durable. Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Op. Cit.*

⁹⁷ Santa Cruz, Hernán: *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial, luces, sombras y tormentas en los años maduros*. (Tomo II). Buenos Aires, GEL, 1988. p. 378.

Se da prioridad a países, programas y proyectos de acuerdo con consideraciones de carácter político-comercial. Se imponen condiciones, que aún persisten “de origen temático (medio ambiente, agua), social (pobreza extrema, hambre), político (democratización, drogas), que dirigen la transferencia de recursos a proyectos en esas áreas, de acuerdo con las prioridades de cada fuente”.

Ya para finales de la década de los ochenta, la cooperación internacional abarca distintos tipos y modalidades. Es ya un concepto más amplio que integra a la transferencia de recursos, bienes o servicios tradicionales, el financiamiento para inversiones, créditos en términos concesionales para exportaciones. Continúan las fundaciones públicas y organizaciones no gubernamentales como oferentes de cooperación y surgen otros actores.

Por otro lado, los organismos internacionales como la ONU, a través del PNUD y los organismos especializados, modifican drásticamente su asignación de recursos, privilegiando a los países más atrasados. Y las instituciones financieras internacionales se constituyen en los únicos organismos de financiamiento a proyectos de desarrollo, para lo cual imponen condiciones relacionadas con políticas económicas.

Esto lleva a un deterioro del sistema de cooperación internacional que conduce a replantear la cooperación para el desarrollo en los próximos años. Así, en los noventa, los países industrializados y los organismos multilaterales siguen determinando la cooperación que ofrecen, de acuerdo con clasificaciones que toman como base el desarrollo económico alcanzado por los países en desarrollo.

Debido a esto, regiones en las que aún persisten severos rezagos económicos y sociales, como en América Latina, continúan con poca prioridad para acceder a los recursos de la cooperación internacional, con excepción de algunos países que tienen apoyo significativo, por consideraciones de orden político-comercial. Asimismo, nuevamente y como consecuencia de los procesos de democratización en los países en desarrollo, la cooperación se oficializa a través del Estado, y adquieren otra vez importancia los organismos públicos para ejecutar acciones de colaboración. las universidades e institutos tecnológicos. De igual manera, se da una mayor participación del sector privado.

Otra de las características de esta etapa, en la que después del deterioro del sistema internacional de cooperación instituido en el seno de Naciones Unidas comienza una nueva concepción de la cooperación para el desarrollo. es la aparición de nuevos oferentes de cooperación, conocidos como oferentes emergentes, es decir se amplía la base de la cooperación sobre todo en cuanto a la aportación de recursos a los países en desarrollo.

De esta manera países que habían permanecido durante muchos años como demandantes netos de recursos de cooperación para el desarrollo, comienzan a realizar acciones para favorecer el desarrollo de otros países a través de esquemas de colaboración principalmente enfocados a los países de su región, adoptando con ello una posición dual en el que se convierten, al mismo tiempo, en demandantes y oferentes de recursos para el desarrollo.

Así, en la actualidad, presenciamos una reestructuración de lo que hace cincuenta años se pretendía establecer como un sistema de cooperación internacional para el desarrollo. En el capítulo siguiente se analizarán de manera más amplia los factores presentes en el medio internacional actual que han llevado a plantear una nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo. Antes, se hace necesario establecer los problemas que han existido a lo largo de la evolución histórica de la cooperación para el desarrollo para la consolidación de un sistema internacional en ese ámbito de las relaciones internacionales, lo cual constituye el tema central del siguiente apartado.

1.5.1.5. Quinta etapa: Los problemas en la consolidación del sistema internacional de cooperación para el desarrollo

El funcionamiento del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, instituido después de la Segunda Guerra Mundial, tuvo muchos obstáculos al mismo tiempo que logró grandes avances. Un factor fundamental que dificultó el buen funcionamiento de lo que se concibió en la Carta de Naciones Unidas como un sistema mundial de cooperación económica y social, fue la Guerra Fría. Las diferencias político-económicas de las dos superpotencias resquebrajaron el sistema de cooperación, sobre todo al condicionar éstas su ayuda o asistencia a los países que compartían sus ideologías.

La Unión Soviética, que rechazó toda iniciativa de Naciones Unidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, prefirió otorgar su asistencia de manera bilateral a los países que se encontraban dentro de su esfera de influencia y a los que compartían su ideología: los de Europa Oriental, Cuba, Vietnam, Angola, Etiopía, entre otros. Por su parte Estados Unidos actuó de igual manera con sus aliados —comenzando por el Plan Marshall que salvó a Europa de la ruina— y con países privilegiados, entre otros Taiwán, El Salvador, Corea del Sur, Filipinas e Irán —con tan malos resultados— y, sobre todo, Israel. Con ello las dos grandes superpotencias, se apartaron de las disposiciones de los artículos 55 y 56 de la Carta, que, como hemos visto, constituían una obligación jurídica para todos los Estados miembros y para las Naciones Unidas.

Sin embargo, asistimos a una reorganización del sistema internacional, en la cual ese factor —la Guerra Fría— que durante muchos años obstaculizó las acciones concertadas a escala mundial en favor del desarrollo ya no está presente. Así, se abre una nueva perspectiva para plantear una nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo basada en la responsabilidad compartida en la que tanto oferentes como receptores tengan una activa participación en las tareas del desarrollo.

Otro factor que influyó y que sigue influyendo para obstaculizar la consolidación de un sistema internacional de cooperación para el desarrollo, ha sido el papel del Fondo Monetario y del Banco Mundial en el desarrollo económico de los países subdesarrollados. El status especial que se otorgó a estos dos organismos especializados afiliados al Sistema de Naciones Unidas, al acordar que sus decisiones se aprobaran por un voto ponderado proporcional al monto de las contribuciones establecidas en los reglamentos, permitió que el control de estas dos organizaciones estuviera en manos de un pequeño número de países.

Tanto el Fondo como el Banco han llegado al extremo de obligar a los países que requieren su asistencia a comprometerse a conformar sus políticas económicas a aquellas que son aplicadas por los países desarrollados, principalmente Estados Unidos. En muchas ocasiones tales ajustes en los países en desarrollo son totalmente perjudiciales y significan para las naciones que han solicitado ayuda transferencias de recursos hacia los países más desarrollados.

De ahí que otro de los problemas en la consolidación del sistema internacional de cooperación sea la alta condicionalidad existente, durante muchos años, para otorgar la ayuda o cooperación al mundo en desarrollo, tanto de los principales países donantes, como de los organismos internacionales, específicamente los de Bretton Woods. Desviando con ello el objetivo principal de la cooperación internacional.

De estos factores uno, el de la Guerra Fría, ya no existe, los otros, organismos financieros controlados por un pequeño grupo de países desarrollados y la condicionalidad de la cooperación para el desarrollo, aún están presentes. Ahora que enfrentamos una serie de problemas de carácter global, es necesario reestructurar el sistema de cooperación internacional, estableciendo esquemas de colaboración más participativos, superando los problemas que han obstaculizado la consolidación de un sistema internacional de fomento al desarrollo de los países pobres a través de la cooperación.

En el capítulo 2 abordaremos con más detalle, la transformación que está viviendo la cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad originada en gran medida por la necesidad de ajustar las relaciones de colaboración a un nuevo orden mundial emergente.

1.5.2. Los principales actores de la cooperación internacional para el desarrollo

1.5.2.1. El Sistema de las Naciones Unidas

Como hemos visto, ha sido muy importante el papel de la Organización de las Naciones Unidas en el establecimiento de un sistema internacional de cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral, sin embargo aún persisten ciertas deficiencias que en los próximos años tendrán que ser superadas sobre todo ahora que se ha venido planteando en muy diversos foros la reestructuración de esa Organización mundial.

De esta manera resulta importante observar en términos generales el funcionamiento de la cooperación internacional para el desarrollo establecida por Naciones Unidas y sobre todo hacer énfasis en el programa más importante de esta organización en favor del desarrollo, es decir el PNUD. Así, se podrán determinar las tendencias que caracterizan al sistema multilateral de cooperación para el desarrollo y con ello definir los elementos principales que deberán tomarse en cuenta al momento de planear la instrumentación de una nueva política de cooperación en el marco de la política exterior de nuestro país.

1.5.2.1.1. Estructura y funcionamiento del sistema de cooperación para el desarrollo instituido en Naciones Unidas

En la Carta de las Naciones Unidas, se estableció la idea de que una paz mundial duradera requería que el desarrollo social y económico se extendiera a todo el mundo. De ahí, que se haya asignado a la Organización, como una de sus principales funciones, la promoción de niveles de vida más elevados, con pleno empleo y condiciones de progreso económico y social.

Como ya hemos visto, desde los inicios de la Organización, la Asamblea General ha destacado la necesidad de modificar las relaciones económicas internacionales, para que los países en desarrollo ocupen el lugar que les corresponde en el sistema económico mundial, mediante una serie de estrategias internacionales de desarrollo decenales que comenzaron a aplicarse a partir de 1961. Desde entonces, la Asamblea General ha hecho recomendaciones para adoptar medidas con la finalidad de reducir las diferencias entre los países desarrollados y subdesarrollados.

De hecho, en los últimos años, en una serie de conferencias mundiales se ha procurado promover soluciones de los problemas de carácter global, concentrando la atención en el medio ambiente y el desarrollo (1992), la población y el desarrollo (1994), desarrollo social y el adelanto de la mujer (1995), y los asentamientos humanos (1996). En estas conferencias convocadas por la ONU durante esta década se hizo énfasis en las necesidades de los seres humanos y en ellas se declaró que el desarrollo debía ser duradero y que se concedería prioridad a la eliminación de la pobreza.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 117 Jefes de Estado y de Gobierno y representantes de 186 países afirmaron, en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que la erradicación de la pobreza constituía un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, asimismo establecieron el marco sustantivo para la actual campaña a favor de la erradicación de la pobreza y para planificar la tarea del sistema de las Naciones Unidas en apoyo al Primer Decenio para la Erradicación de la Pobreza. Algunos de los logros importantes de la Cumbre fueron la definición de objetivos concretos, la formulación de planes y el establecimiento de programas. Tres años después, 78 países tienen planes nacionales de desarrollo más amplios.

La erradicación de la pobreza se ha convertido en una de las esferas en que más se han concentrado en los últimos años las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas. Tanto el PNUD como el Banco Mundial han definido la reducción de la pobreza como un objetivo predominante, en ese sentido el *Informe sobre Desarrollo Humano, 1997* y *Superar la Pobreza Humana, Informe del PNUD sobre la pobreza, 1998*, el *Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 1997* y el *Trade and Development Report 1997*, se dedicaron exclusivamente al tema de la erradicación de la pobreza.

La Organización de las Naciones Unidas lleva a cabo las acciones de cooperación internacional para el desarrollo a través de un sistema de agencias especializadas, fondos, programas y organismos financieros encargados de administrar, coordinar y ejecutar proyectos y programas encaminados a favorecer el desarrollo socioeconómico de los países menos desarrollados.

El órgano principal que se encarga de los asuntos relacionados con el desarrollo socioeconómico de los países subdesarrollados es el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Éste recomienda y dirige las actividades encaminadas a fomentar el crecimiento económico de los países en desarrollo, promover el respeto de los derechos humanos, difundir los beneficios de la ciencia y la tecnología y promover la cooperación mundial en esferas concretas, tales como el mejoramiento de la situación de la vivienda, la planificación de la familia y la prevención del delito, entre otros. El Consejo, como hemos

visto, fue establecido por la Carta como principal órgano coordinador de la labor económica y social —incluyendo la cooperación para el desarrollo— de las Naciones Unidas y de los organismos e instituciones especializados que constituyen el sistema de las Naciones Unidas.

Son 14 las principales agencias especializadas que integran el sistema operacional de las Naciones Unidas y que realizan actividades encaminadas a promover el desarrollo y la cooperación internacional en sus esferas de competencia técnica y que trabajan en coordinación con el ECOSOC: 1) la Organización Internacional del Trabajo (OIT); 2) la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); 3) la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); 4) la Organización Mundial de la Salud (OMS); 5) el Banco Mundial; 6) el Fondo Monetario Internacional (FMI); 7) la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); 8) la Unión Postal Universal (UPU); 9) la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); 10) la Organización Meteorológica Mundial (OMM); 11) la Organización Marítima Internacional (OMI); 12) la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI); 13) el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y 14) la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).⁹⁸

Asimismo, dentro del sistema de Naciones Unidas, existen otros programas cuyos objetivos están vinculados a la promoción del desarrollo.⁹⁹ Uno de los más importantes es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); éste es la fuente principal de subsidios para el desarrollo y el más importante coordinador de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo, centra sus programas en la eliminación de la pobreza, la creación de empleo, el adelanto de la condición de la mujer y la protección del medio ambiente. Cuenta con un presupuesto anual de alrededor de 1,000 millones de dólares y opera en 175 países y territorios en desarrollo.¹⁰⁰ Más adelante veremos con más detalle el funcionamiento del PNUD.

⁹⁸ Aunque no es un organismo especializado, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) es una organización intergubernamental autónoma bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Por otra parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC) colabora con algunos organismos de las Naciones Unidas, pero no tiene las características específicas de un organismo especializado de las Naciones Unidas (Véase: <http://www.un.org/spanish/deptos.htm>. *La ONU Alrededor del Mundo*).

⁹⁹ Entre los principales programas con que cuenta el sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo, están el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre otros. <http://www.un.org/spanish/deptos.htm>. *La ONU Alrededor del Mundo*.

¹⁰⁰ DOCUMENTO: DPI/1223/Rev. 3, julio 1996. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.

Entre otros programas de gran importancia, también se encuentran el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), que en la actualidad ejecuta proyectos de asistencia en 144 países; su presupuesto anual oscila en unos 1,000 millones de dólares, sus principales campos de acción son la inmunización, la atención primaria de la salud, la nutrición y la enseñanza básica. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cuyo objetivo es estimular y apoyar a programas para la conservación y cuidado del medio ambiente. El Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Todos estos organismos especializados, fondos y programas conforman el sistema de multiagencias encargado de fomentar el desarrollo de los países pobres. Sin embargo, por la magnitud de sus acciones, el más importante es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que a continuación veremos en detalle.

1.5.2.1.2. El PNUD: principal mecanismo administrador y coordinador de la cooperación internacional para el desarrollo de Naciones Unidas

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), surgió en 1965 de la fusión del Programa Ampliado y el Fondo Especial de las Naciones Unidas, creado en 1961 —a los cuales ya hemos hecho referencia—, por mandato de la Resolución 2029(XX) de la Asamblea General. El objetivo de esta fusión fue contribuir a racionalizar las actividades, simplificando los procedimientos y arreglos técnicos, facilitar la planificación general y la necesaria coordinación de los diversos tipos de programas de cooperación dentro del sistema de Naciones Unidas, obligando a los países a ya no presentar peticiones aisladas sino a realizar una verdadera planificación para el desarrollo, en uso de los recursos asignados por el PNUD, acorde con los objetivos nacionales de desarrollo y en coordinación con toda la cooperación que se recibe de diversas fuentes del sistema de Naciones Unidas, otros organismos internacionales y gobiernos extranjeros.

Puede considerarse al PNUD como el canal principal con el que cuenta el sistema de Naciones Unidas para otorgar recursos de cooperación enfocada al desarrollo. Actúa por medio de los organismos y agencias especializadas prácticamente en todos los sectores económicos y sociales, tales como la producción agrícola y ganadera, pesca, silvicultura, minería, fabricación de manufacturas, energía, transportes, comunicaciones, vivienda y construcción, co-

mercio y turismo, sociedad e higiene ambiental, educación y formación profesional, desarrollo de la comunidad, planificación económica y administración pública.¹⁰¹

El PNUD administra y coordina la mayor parte de la cooperación para el desarrollo, principalmente la técnica, que ofrece el sistema de Naciones Unidas.¹⁰² Además, administra fondos especiales. Así, los representantes residentes que dirigen las 134 oficinas del PNUD en 174 países en desarrollo, normalmente también se desempeñan como coordinadores residentes de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo.¹⁰³

A cargo de este organismo, se encuentra un Administrador que trabaja bajo la dirección de un Consejo de Administración integrado por 48 países. El Consejo de Administración, en el cual se encuentran representadas todas las regiones geográficas y tanto los países donantes como los beneficiarios, fija la política y aprueba el volumen de asistencia que se asignará a cada país en ciclos quinquenales sucesivos.¹⁰⁴

El PNUD cuenta con un fondo constituido por contribuciones voluntarias de sus miembros. Anualmente se celebra una reunión en la que los miembros anuncian el monto de su aportación al PNUD, cuya suma servirá para financiar la cooperación que proporcionará durante el siguiente ejercicio. Por su parte el PNUD, da a conocer con anterioridad a todos los gobiernos una estimación de lo que considera debe ser la aportación de cada uno, con base en el PNB per cápita; sin embargo como esta aportación es de carácter voluntario, se permite a los gobiernos otorgar una cantidad diferente.

En cuanto a las aportaciones, los principales contribuyentes son los países desarrollados, que no reciben cooperación a cambio, por lo general sus aportaciones llegan a representar el 80 por ciento del total de los recursos. Asimismo, existen países con un grado de desarrollo menor que aportan cantidades semejantes al monto de la cooperación que reciben, y se les denomina "contribuyentes netos". El resto de los países contribuyen con sumas de acuerdo a sus posibilidades, pero que por lo general son muy inferiores a lo que reciben, siendo en algunos casos simbólicas o nulas, a éstos se les denomina "receptores netos".

¹⁰¹ <http://serpiente.dgsca.unam.mx/cinu/>. SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PROGRAMAS Y AGENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS.

¹⁰² En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, Dinamarca, en marzo de 1995, se confirió al PNUD un mandato especial de: "organizar las actividades del sistema de las Naciones Unidas tendientes a la formación de capacidad a nivel local, nacional y regional, y apoyar la ejecución coordinada de programas de desarrollo social mediante su red de oficinas exteriores".

¹⁰³ Véase: El PNUD en México. <http://www.pnud.org.mx/pnud/pnud/p1000.html>.

¹⁰⁴ *Idem*.

Del total estimado de los recursos previstos para cada ciclo —cinco años—, y después de apartar una proporción para los programas regionales, la mayor parte de los fondos previstos se asigna a cada país según una fórmula basada en su población y su producto nacional bruto per cápita. La Cifra Indicativa de Planificación (CIP), que es la asignación resultante, queda entonces a disposición del gobierno receptor que la subdivide entre los proyectos orientados a los sectores de la economía que considere necesario.

Si bien, a grandes rasgos, éste ha sido el funcionamiento del PNUD en las últimas dos décadas, en los últimos años se han hecho cambios para adaptar de una manera más eficaz los ciclos de programación del PNUD, y actualmente la Junta Ejecutiva se encuentra trabajando en la elaboración y aplicación de nuevos arreglos para la programación de los fondos y la ejecución de los proyectos.

En su periodo anual de sesiones de junio de 1995, la Junta Ejecutiva del PNUD aprobó una nueva legislación para los nuevos arreglos para la programación de los fondos (decisiones 95/22 y 95/23). Esa legislación se centra en apoyar las actividades nacionales encaminadas a la eliminación de la pobreza y a fomentar el desarrollo humano sostenible. Los nuevos arreglos para la programación se apartan de la estructura fija del ciclo de programación quinquenal que el PNUD ha utilizado durante más de dos décadas, estos nuevos arreglos en los procedimientos operacionales permitirán al PNUD iniciar una nueva ronda de programación para el ciclo de programación trienal (1997-1999).¹⁰⁵

En estas iniciativas de cambio planteadas por la Junta Ejecutiva del PNUD se designan metas generales y esferas prioritarias de las actividades de este organismo. Los objetivos son: 1) el fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo humano sostenible (DHS) y su uso como recurso complementario para lograrlo; 2) ayuda al sistema de organizaciones de las Naciones Unidas para que se transforme en una fuerza unificada en pro del DHS, y 3) concentración de los recursos del PNUD para hacer la máxima contribución posible a las dimensiones clave del DHS en los países en que se realizan actividades. Las cuatro esferas prioritarias de los programas del PNUD son: eliminación de la pobreza, creación de empleos, protección y regeneración del medio ambiente y adelanto de la mujer.¹⁰⁶

En cuanto a la nueva estructura de asignación de recursos, el PNUD ya no considera que un sistema centralizado de asignación de recursos, impulsado por una fórmula matemática fija para asignar previamente la CIP, sea com-

¹⁰⁵ DOCUMENTO: "Directrices para la aplicación de los nuevos arreglos para la programación en el PNUD". México, PNUD, diciembre, 1995.

¹⁰⁶ *Idem*.

patible con el alto grado de oportunidad y flexibilidad que es necesario actualmente para lograr un desarrollo racional. El PNUD considera que “la realidad actual exige un grado considerable de flexibilidad para responder de manera efectiva a las necesidades cambiantes de esos programas en los países y para dar incentivos con miras a una nueva programación del DHS y a la movilización de recursos adicionales”.¹⁰⁷

Asimismo, el PNUD ha considerado que el ciclo de programación quinquenal de la CIP ha previsto mal los niveles actuales de financiación, exponiendo el programa a riesgos fiscales y haciendo necesarios mecanismos complejos de vigilancia de los programas y control. Contar con un ciclo fijo de programación quinquenal —a juicio del organismo— resulta cada vez menos pertinente a medida que la planificación central de largo plazo cede su lugar a planes nacionales de duración más breves. Con frecuencia el ciclo quinquenal especificado en el ciclo de programación mundial del PNUD no se sincroniza con los plazos de planificación utilizados por los gobiernos o por otros organismos de las Naciones Unidas ni con los plazos de los programas del PNUD para los países. Finalmente, con el tiempo se han introducido numerosos criterios al modelo de distribución de recursos basado en el producto nacional bruto (PNB) y la población, lo que lo ha hecho sumamente complejo y, por lo tanto, menos transparente.¹⁰⁸

De esta manera un sistema nuevo y más flexible —Asignación de Recursos Básicos (ARB)— reemplaza al antiguo sistema de CIP para la asignación de recursos al nivel de los países (Decisión 95/23); así, el sistema de CIP deja de existir después del quinto ciclo. El sistema ARB constituye un componente importante de los recursos totales de programación necesarios para apoyar la estructura de la cooperación, con este sistema un país puede contar con un nivel básico de recursos (que constituiría un 60 por ciento del nivel de la meta generada por el modelo de distribución de recursos) y puede atraer una asignación superior de recursos (hasta el doble del monto básico del 60 por ciento) mediante la formulación de programas de gran influencia y efecto de DHS en las esferas prioritarias, en particular para la eliminación de la pobreza.¹⁰⁹

Así, el apoyo del PNUD a los programas de lucha contra la pobreza procede principalmente de: 1) asignaciones por países y por regiones, con cargo a recursos “básicos” del PNUD, por un total anual de aproximadamente 1.000 millones de dólares, obtenidos mediante contribuciones voluntarias de los gobiernos miembros. 2) Contribuciones de “participación en los gastos” para

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

determinadas actividades de erradicación de la pobreza, procedentes de gobiernos de países receptores y donantes.¹¹⁰

Asimismo, en marzo de 1996, el PNUD lanzó una nueva iniciativa de estrategia contra la pobreza, de magnitud relativamente pequeña pero con claros objetivos y diseñada expresamente para brindar apoyo a los países en el seguimiento e implementación de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en relación con la eliminación de la pobreza.¹¹¹

Es evidente que el PNUD constituye uno de los mecanismos más importantes de Naciones Unidas para promover el desarrollo de los países pobres; sin embargo, después de más de dos décadas de estar funcionando, tal pareciera que los resultados no han sido del todo alentadores, sobre todo si tomamos en cuenta que en la actualidad existen más pobres en el mundo que cuando se creó. En ese sentido, el PNUD requiere de una reestructuración para hacer más eficaz la cooperación que brinda y para ello, tanto países donantes como receptores, deben contribuir para que Naciones Unidas a través de este mecanismo fortalezca el sistema multilateral de cooperación para el desarrollo.

Al respecto las Naciones Unidas ya han comenzado un proceso de reforma de sus principales instrumentos de cooperación para el desarrollo, tales son los casos del sistema de evaluación para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) establecidos para prestar un apoyo estratégico y coordinado a los gobiernos de los países a efectos de la consecución de sus objetivos de desarrollo. Además de la creación, en 1997, del Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo con el fin de coordinar y planificar las acciones internacionales a favor del desarrollo.

¹¹⁰ DOCUMENTO: "Papel del PNUD en la erradicación de la pobreza: mandato, acciones, logros." PNUD, Nueva York, 1996.

¹¹¹ Inicialmente se dispone de 17 millones de dólares, con la finalidad de ayudar a los países a formular o fortalecer planes y estrategias nacionales que aborden las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad entre varios grupos de la población. Los donantes originarios de esta iniciativa son el PNUD, Países Bajos y Dinamarca.

1.5.2.2. El esquema de la OCDE

1.5.2.2.1. Estructura y funcionamiento de la OCDE

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional intergubernamental constituida actualmente por 29 países miembros.¹¹² Fue fundada en 1961 con la finalidad de promover políticas tendientes a: “Realizar la mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial; contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como no miembros, en vías de desarrollo económico; contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales”.¹¹³ Aunque estos propósitos fueron establecidos hace ya varias décadas, aún siguen vigentes para la OCDE y constituyen la base de la organización.

Como ya hemos visto, la OCDE tiene sus raíces en 1948, en la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) que tuvo el objetivo de administrar el Plan Marshall para la reconstrucción europea. En 1960, al concluir su cometido dicho Plan, los países miembros acordaron invitar a Estados Unidos y Canadá en la creación de una organización que coordinara las políticas entre los países occidentales; así la nueva organización recibió el nombre de Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

Los compromisos que adoptaron los países miembros al establecerse la OCDE fueron, entre otros: “Promover la utilización eficiente de sus recursos económicos; en el terreno científico y técnico, promover el desarrollo de sus recursos, fomentar la investigación y favorecer la formación profesional; per-

¹¹² Los países miembros (y año de ingreso) de la OCDE son, de Europa: Alemania (1961); Austria (1961); Bélgica (1961); Dinamarca (1961); España (1961); Finlandia (1969); Francia (1961); Grecia (1961); Hungría (1996); Irlanda (1961); Islandia (1961); Italia (1961); Luxemburgo (1961); Noruega (1961); Países Bajos (1961); Polonia (1996); Portugal (1961); Reino Unido (1961); República Checa (1995); Suecia (1961); Suiza (1961), y Turquía (1961). De América del Norte: Canadá (1961); Estados Unidos (1961), y México (1994). Del Pacífico: Australia (1971); Japón (1964); Nueva Zelanda (1973), y la República de Corea (1996). Actualmente, está en consideración la membresía de la República Eslovaca (Véase: <http://www.oecd.org/about/general/member-countries.htm>, *OECD Membership*).

¹¹³ Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD, Paris, 14th. December 1960. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de julio de 1994.

seguir políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa y para evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países; continuar los esfuerzos por reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios y a los pagos corrientes y mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital".¹¹⁴

La estructura de esta organización está encabezada por el Consejo, que es el órgano de gobierno de la OCDE, y bajo su dirección se encuentran alrededor de 200 Comités y Grupos de Trabajo. Los comités analizan el desarrollo y proponen iniciativas políticas en sus áreas de especialidad. Algunos comités conducen estudios de políticas, otros tratan problemas específicos comunes a los países miembros. Asimismo, trabajan en la elaboración de estándares sobre los reportes de información y de lineamientos para uso de los sectores público y privado, hacen recomendaciones para las decisiones del Consejo y promueven la armonización de políticas de los países miembros en ciertas áreas.

El trabajo del Consejo y de los Comités está apoyado por el Secretariado de la OCDE, compuesto por más de 2.000 miembros; éste reúne información estadística y política de los países miembros y la procesa para realizar análisis y formular prospectivas, efectúa estudios de políticas, organiza reuniones, provee servicios de traducción, prepara directorios y otros materiales de referencia, da seguimiento a los acuerdos alcanzados entre los países miembros y publica la mayor parte de esta información.

Por otra parte, también se han creado algunos grupos especializados que pertenecen o están asociados al Secretariado, estos incluyen: el Centro para la Cooperación de las Economías en Transición, establecido en 1990, que asiste a los países de Europa Central y del Este y la ex Unión Soviética en su transición hacia economías de mercado; la Agencia Internacional de Energía (IEA), creada en 1974 como respuesta a la crisis mundial de energéticos; la Agencia Nuclear de Energía (NEA); la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (ECMT); el Centro para la Investigación y la Innovación Educativas (CERI); el Centro de Desarrollo de la OCDE, y el Club de Sahel.¹¹⁵

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ Este fue creado en Dakar, Senegal, en marzo de 1976 con el apoyo de la OCDE, como una asociación para la concertación entre los países de la región del Sahel. Recuérdese que ésta, es una región de Africa Centro-Septentrional que se extiende desde el Atlántico hasta el Mar Rojo y comprende territorios de Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Etiopía, Gambia, Guinea Bissau, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal y Sudán. El Club de Sahel incluye a países donantes y agencias de ayuda, funciona a través de las contribuciones de Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos y Suiza (Véase: <http://www.oecd.org/sah/>. OECD. *Club du Sahel*).

Los trabajos de la OCDE, son financiados por los países miembros, las aportaciones para el presupuesto anual son determinadas según una fórmula, en relación con el tamaño de la economía del país miembro. El país con la aportación más importante, equivalente a casi el 25 por ciento del presupuesto, es Estados Unidos, seguido de Japón. Asimismo, los países pueden hacer aportaciones por separado, para programas o proyectos en particular.

Esta organización, a diferencia de otras de carácter económico como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, no otorga financiamientos, pero tampoco es un organismo negociador como las Naciones Unidas. Más bien es un foro que sirve, a través de la discusión entre sus miembros, para coordinar o armonizar políticas, y realiza investigaciones y análisis. Sin embargo, sus recomendaciones son muy tomadas en cuenta en otros foros políticos de negociación a nivel internacional.

La importancia de esta organización para la cooperación, radica en el hecho de que integra a las principales economías y a los principales países donantes de recursos para fomentar el desarrollo de los países pobres; es a través de ésta que se estudia y coordina la cooperación para el desarrollo que brindan los países desarrollados. De esta manera, saber cómo está estructurada, sobre todo en el área de la cooperación para el desarrollo, además de que nuestro país forma parte de esta organización, resulta de gran importancia para los objetivos del presente trabajo.

1.5.2.2.2. El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD)

La mayoría de los países miembros de la OCDE, destina una parte de su presupuesto para ayuda al exterior o, mejor dicho, cooperación para el desarrollo. El órgano encargado de fomentar y armonizar la asistencia de los miembros de la OCDE a los países en desarrollo es el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), con el apoyo de la Dirección para la Cooperación y el Desarrollo (DCD). Las funciones de este Comité son analizar los presupuestos de ayuda, cómo se gastan y si acatan las prioridades acordadas para un crecimiento económico que abarque a toda la población y sea sustentable, en términos del crecimiento poblacional y del medio ambiente.¹¹⁶

Con respecto a los Comités y Grupos Especializados véase: <http://www.oecd.org/about/Committee/1999/english/99bodies-e.htm>. 1999 *Directory of Bodies of the Organisation - OECD Committee Structure, Mandates & Chairmanship*.

¹¹⁶ <http://www.oecd.org/dac/htm/hdw.htm>. *How the OECD's Development Assistance Committee works*.

El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) fue creado el 30 de septiembre de 1961 y cuenta con 22 miembros.¹¹⁷ En la actualidad, se conforma por seis grupos de trabajo: 1) Grupo de Trabajo sobre Aspectos Financieros de la Asistencia al Desarrollo (creado en julio de 1964); 2) Grupo de Trabajo sobre Problemas Estadísticos (establecido en julio de 1968); 3) Grupo de expertos para la Evaluación de la Asistencia (creado en diciembre de 1982); 4) Grupo de Expertos sobre la Mujer en Desarrollo (creado en abril de 1984); 5) Grupo de Expertos sobre Asistencia al Desarrollo y Medio Ambiente (creado en junio de 1989); 6) Grupo de Expertos sobre Desarrollo Participativo y Buen Gobierno (creado en 1994).

El objetivo de este Comité es promover el desarrollo y coadyuvar a la consistencia de las políticas de los países desarrollados bajo la premisa que en la medida en que se logre contribuir al desarrollo, estos últimos gozarán de mayores ventajas, garantías y estabilidad en sus sistemas económicos. La cooperación es considerada como una herramienta básica en el desarrollo de los países y se busca el crecimiento y la racionalización de las políticas de asistencia.

En el CAD se tratan los asuntos relativos a la asistencia que aportan los países miembros hacia los países en desarrollo, entre los temas y asuntos más importantes que trata el CAD se encuentran: medio ambiente, desarrollo sustentable, desarrollo y contexto global, cooperación en la primera década de los noventa, apoyo a la democratización, buen gobierno y derechos humanos, cuestiones de la mujer, el papel de la iniciativa privada en la asistencia al desarrollo y la efectividad de la cooperación técnica. Entre los temas más importantes que el Comité ha tratado en los últimos años está el de la revisión de los criterios de asistencia, ya que el indicador de PIB per capita del Banco Mundial que era tradicionalmente utilizado se reveló insuficiente, debido a que no traduce las condiciones sociales y de desarrollo real de la población. Debido a ello, el CAD acordó continuar con el indicador del Banco Mundial para determinar si un país puede recibir asistencia y adoptó otros indicadores suplementarios para evaluar el tipo de asistencia que requiere.

¹¹⁷ Los miembros (y año de ingreso) del CAD de la OCDE son: Alemania (1961), Australia (1966), Austria (1965), Bélgica (1961), Canadá (1961), Dinamarca (1963), España (1991), Estados Unidos (1961), Finlandia (1975), Francia (1961), Irlanda (1985), Italia (1961), Japón (1961), Luxemburgo (1992), Nueva Zelanda (1973), Noruega (1961), Países Bajos (1961), Portugal (1961/91), Reino Unido (1961), Suecia (1961), Suiza (1968), y la Comisión de las Comunidades Europeas (1961) junto los observadores permanentes del CAD —FMI, PNUD, Banco Mundial. Otros miembros de la OCDE —Corea, Grecia, Hungría, México, República Checa y Turquía— toman parte como observadores (Véase: <http://www.oecd.org/dac/html/dacount1.htm>. *DAC Members, Date of Membership and their Aid at a Glance*).

Por cuanto a la asistencia, ésta es otorgada con base en una Lista de Receptores de Ayuda que publica el CAD; ésta, que es diseñada con propósitos estadísticos, contribuye a valorar y clasificar la ayuda y otros recursos que tienen origen en los países miembros del CAD. La lista en cuestión fue durante muchos años conocida como “lista de países y territorios en desarrollo”, pero al finalizar la Guerra Fría y con el surgimiento de nuevas realidades económicas y políticas, se originaron nuevos requerimientos para otorgar la ayuda, sobre todo a partir de fenómenos como la transición económica de los países de Europa Oriental y el rápido progreso de las economías del Este de Asia, factores ambos que redujeron la necesidad de ayuda hacia esa región. Como consecuencia, una nueva lista fue concebida para ajustarse a los nuevos requerimientos.

En esta nueva lista, que es revisada cada tres años —la última fue publicada en enero de 1997—, consta de dos partes, la primera contabiliza la AOD hacia los países y territorios en desarrollo “tradicionales”; la segunda, contabiliza de manera separada, como “Ayuda Oficial”, los flujos hacia los países en desarrollo más avanzados y los de Europa del Este (véase cuadro 1).

Así, en las estadísticas del CAD, los “países en desarrollo” son aquellos que aparecen en la Parte I de la Lista de receptores de AOD, a diferencia del Banco Mundial que usualmente utiliza el término para referirse a los países de ingreso bajo e intermedio, tomando como referencia el PNB per capita; de esta manera este organismo incluye a países de Europa del Este, los cuales son considerados por la OCDE pertenecientes a la Parte II de la lista. Por otra parte, los países considerados por el Banco Mundial en el umbral correspondiente a las economías de ingreso alto, durante tres años consecutivos, normalmente progresan a la Parte II de la lista y dejan de recibir flujos de AOD.

De esta manera, la OCDE clasifica a los países en desarrollo basándose en cinco criterios: 1) Países Menos Desarrollados, que es el grupo de países establecido por la ONU; 2) Otros Países de Ingreso Bajo, con un PNB per capita de 765 dólares; 3) Países de Ingreso Intermedio Bajo con un PNB per capita que oscila entre los 766 y los 3,035 dólares; 4) Países de Ingreso Intermedio Alto con un PNB per capita entre 3,036 y 9,385 dólares, y 5) Países de Ingreso Alto con un PNB per capita mayor a los 9,385 dólares. En cambio, el Banco Mundial utiliza cuatro categorías tomando como referencia el PNB per capita, calculado sobre la base del método del Atlas del Banco Mundial: 1) Países de Ingreso Bajo, 725 dólares o menos; 2) Países de Ingreso Intermedio Bajo, 726 a 2,895 dólares; 3) Países de Ingreso Intermedio Alto, 2,896 a 8,955 dólares, y 4) de Ingreso Alto, 8,956 dólares o más (véase Tablas 1, 3 y 4 del Anexo)

Cuadro 1
Lista del CAD de los receptores de ayuda
(Enero de 1997)

Parte I: Ayuda a los países y territorios en desarrollo (Asistencia Oficial al Desarrollo)

Países Menos Desarrollados	Otros países de ingreso bajo (PNB per capita US\$ 765 en 1995)	Países de ingreso intermedio bajo (PNB per capita US\$ 766-3,035 en 1995)	Países de ingreso intermedio alto (PNB per capita US\$ 3,036-9,385 en 1995)	Países de ingreso alto (PNB per capita US\$ 9,385 en 1995)
Afganistán	*Albania	Argelia	Brasil	<i>Aruba</i>
Angola	*Armenia	<i>Anguilla</i>	Chile	<i>Polinesia Francesa</i>
Bangladesh	Azerbaiján	Belice	Islas Cook	<i>Macao</i>
Benin	Bosnia Herzegovina	Bolivia	Croacia	<i>Antillas Holandesas</i>
Bután	Camerún	Botswana	Gabón	<i>Nueva Caledonia</i>
Burkina Faso	China	Colombia	Malasia	<i>Marianas del Norte</i>
Burundi	Congo	Costa Rica	Mauricio	
Camboya	Cote d'Ivoire	Cuba	<i>Mayotte</i>	
Cabo Verde	*Georgia	Dominica	México	
República Centroafricana	Ghana	República Dominicana	Nauru	
Chad	Guyana	Ecuador	Sudáfrica	
Comoros	Honduras	Egipto	San Kitts y Nevis	
Djibuti	India	El Salvador	Santa Lucía	
Guinea Ecuatorial	Kenia	Fiji	Trinidad y Tobago	
Eritrea	*Kirguistán	Grenada	Uruguay	
Etiopía	Mongolia	Guatemala		
Gambia	Nicaragua	Indonesia	Umbral de Elegibilidad para préstamos del Banco Mundial (\$5,295 en 1995)	
Guinea	Nigeria	Irán		
Guinea-Bissau	Pakistan	Irak		
Haití	Senegal	Jamaica	Antigua y Barbuda	
Kiribati	Sri Lanka	Jordania	Argentina	
Laos	*Tayikistán	*Kazajstán	Bahrein	
Lesoto	Viet Nam	Rep. Dem de Corea	Barbados	
Liberia	Zimbabwe	Libano	<i>Gibraltar</i> ¹	
Madagascar		Macedonia	República de Corea ¹	
Malawi		Islas Marshall	Libia ¹	
Maldivas		Micronesia	Malta	
Mali		*Moldova	<i>Montserrat</i>	
Mauritania		Marruecos	Omán	
Mozambique		Namibia	Arabia Saudita	
Myanmar		Niue	Seychelles	
Nepal		Islas Palaú	Eslovenia	
Niger		Palestina (Adm.)	<i>Islas Virgenes (RU)</i> ¹	
Ruanda		Panamá		
Santo Tomé y Príncipe		Papúa Nueva Guinea		
Sierra Leona		Paraguay		
Islas Salomón		Perú		
Somalia		Filipinas		
Sudán		<i>Santa Helena</i>		
Tanzania		San Vicente y Gra-		

Países Menos Desarrollados	Otros países de ingreso bajo <i>(PNB per capita US\$ 765 en 1995)</i>	Países de ingreso intermedio bajo <i>(PNB per capita US\$ 766-3,035 en 1995)</i>	Países de ingreso intermedio alto <i>(PNB per capita US\$ 3,036-9,385 en 1995)</i>	Países de ingreso alto <i>(PNB per capita US\$ 9,385 en 1995)</i>
Togo		Surinam		
Tuvalu		Suazilandia		
Uganda		Siria		
Vanuatu		Tailandia		
Samoa Oriental		<i>Timor</i>		
Yemen		<i>Tokelau</i>		
Zaire		Tonga		
Zambia		Túnez		
		Turquía		
		*Turkmenistán		
		<i>Turks & Caicos Islands</i>		
		*Uzbekistán		
		Venezuela		
		<i>Wallis & Futuna</i>		
		Rep. Fed de		
		Yugoslavia.		

Parte II: Ayuda a Países y Territorios en Transición (Ayuda Oficial)

Países de Europa Central y Oriental y Nuevos Estados Independientes de la ex Unión Soviética	Países y Territorios en desarrollo más avanzados
*Belarús	Bahamas
*Bulgaria	<i>Bermuda</i>
*República Checa	Brunei
*Estonia	<i>Islas Caymán</i>
*Hungria	China Taipei
*Letonia	Chipre
*Lituania	<i>Islas Falkland</i>
*Polonia	<i>Hong Kong</i>
*Rumania	Israel
*Rusia	Kuwait
*República Eslovaca	Qatar
*Ucrania	Singapur
	Emiratos Arabes Unidos

*Países de Europa Central y Oriental y Nuevos Estados Independientes de la ex Unión Soviética.

¹ Estos países y territorios progresarán a la Parte II en enero del 2000, a menos que se acuerde alguna excepción.

Nota: Nombres en cursivas representan a los territorios.

Fuente: CAD-OCDE, 1997.

1.5.2.2.3. Los flujos para la cooperación internacional

Los países miembros del CAD de la OCDE han constituido siempre la fuente más importante de asistencia oficial al desarrollo. De hecho, a partir de 1990 se han convertido en la fuente de casi toda la corriente de AOD, sobre todo desde que empeoró la situación económica de algunos de los principales países exportadores de petróleo y de los países europeos con economías en transición de estructuras de planificación central a estructuras de mercado.

Como hemos visto, la función sustantiva del CAD es monitorear sistemáticamente las actividades y programas de cooperación para el desarrollo que realizan los países miembros. Para ello, requiere de parámetros, que son básicamente cuantitativos, proporcionados por cada país al CAD, para medir los flujos de cooperación.

Los flujos de recursos de cooperación hacia países en desarrollo, según considera el CAD, se componen de tres elementos fundamentales: 1) la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD); 2) fondos privados y créditos para financiar exportaciones, y 3) otras fuentes. Con base en esta metodología, el CAD extrae un panorama de los flujos de recursos dirigidos hacia países en desarrollo. De esta manera, si observamos el comportamiento de esos flujos durante el periodo 1987-1995, podemos constatar un incremento en los flujos correspondientes a los fondos privados y los créditos para financiar exportaciones (pasando de alrededor de 40,000 mdd en 1987 a 160,000 mdd en 1995), mientras existe una disminución relativa de la AOD (manteniéndose un promedio de 60,000 mdd en dicho periodo). Actualmente, existe una preocupante reducción de las corrientes de asistencia que ofrecen los países miembros del CAD.

En la Tabla 1 podemos observar cómo en el periodo señalado, la participación de la AOD en la composición del total de los flujos de recursos dirigidos hacia los países en desarrollo ha disminuido, pasando de un 51.2 por ciento en 1987 a 24.7 por ciento en 1995; mientras que otras fuentes de recursos como los créditos a las exportaciones han aumentado su participación pasando de un 35.8 por ciento en 1987 a un 67.4 por ciento en 1995 (También véase Cuadro 2 del Anexo).

Por otro lado, podemos ver que los principales países donantes miembros del CAD de la OCDE, sobre la base del monto de los recursos AOD que aportaron en el año 1995, son: 1) Japón, 14,489 mdd; 2) Francia, 8,443 mdd;

3) Alemania, 7,524 mdd; 4) Estados Unidos, 7,367 mdd; 5) Países Bajos, 3,226 mdd; 6) Reino Unido, 3,157 mdd; y 7) Canadá 2,067 (véase tabla 2).¹¹⁸

Si se tratara de hacer una evaluación de la cooperación para el desarrollo que proporcionan los países miembros del CAD, sería necesario contrastar los montos asignados con otros parámetros; como por ejemplo, la relación de esos recursos respecto al PNB de cada donante y el tamaño de los flujos de recursos asignados a los diferentes países y regiones subdesarrolladas, con relación al grado de rezago de los receptores.

Sobre la base del primer criterio, se observa que el promedio de asistencia en forma de AOD que otorgan los países del CAD es solamente de 0.27 por ciento del PNB. Únicamente 4 países superan la cifra del 0.7 por ciento, tal es el caso de Dinamarca con 0.96 por ciento; Noruega, 0.87 por ciento; Países Bajos, 0.81 por ciento, y Suecia, 0.77 por ciento. Mientras que en el extremo contrario, con una asignación de AOD sumamente baja con respecto al PNB, se encuentran Italia con 0.15 por ciento y Estados Unidos, con 0.10 por ciento.

Tomando como base el segundo criterio, se observa un desequilibrio al comparar los flujos de recursos totales que se destinan a los países más atrasados y aquellos de mayor nivel de ingreso dentro del mundo en desarrollo. De esta manera podemos observar que en los últimos años los montos anuales que se dirigen al grupo de países más atrasados del mundo en desarrollo se ha mantenido estancado en alrededor de 20,000 mdd, mientras que, por el contrario, los flujos destinados a los países en desarrollo de mayor ingreso han mantenido un ritmo ascendente al pasar de alrededor de 30,000 mdd en 1987 a más de 90,000 mdd en 1995, debido principalmente al aumento de los flujos privados dirigidos hacia este grupo de países.

Por otra parte, en cuanto a la asignación de AOD, realizada por los miembros del CAD, de 1994 a 1995 por regiones, se observa la siguiente situación: África Subsahariana 15,364 mdd; Asia Central y del Sur 5,874 mdd; resto de Asia y Oceanía 9,558 mdd; Medio Oriente y Norte de África 5,931, y Latinoamérica y el Caribe 5,408 (véase Tabla 3).

Ahora, si bien es cierto que los montos destinados a la cooperación para el desarrollo han crecido sustancialmente a lo largo de los años —de acuerdo con datos proporcionados por la OCDE— pasando de 1,953 millones de dólares entre 1950-55 a 4,675 millones en 1960; 6,949 en 1970; 27,266 millones en 1980; 28,685 en 1984 y actualmente se calcula en 60 mil millones de dólares,¹¹⁹ no es menos cierto también el hecho que cada día hay una mayor com-

¹¹⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development: *Development Co-operation: 1996 Report*. DAC-OECD, Paris 1997.

¹¹⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development: *Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation*. Paris, OECD, 1996, p. 6.

petencia por los recursos de la cooperación, causada en buena medida por el surgimiento de más países —desde la etapa de descolonización en los sesenta hasta la disolución del bloque socialista en los noventa— (véase Cuadro 1 Lista de Receptores de Ayuda de la OCDE) y por la participación creciente de nuevos actores en el terreno de la cooperación: ONG, instituciones académicas, organizaciones sociales, etc.¹²⁰

Adicionalmente, cada vez se percibe una mayor condicionalidad en el flujo de recursos, no sólo en términos políticos o de ejercicio de influencia para orientar políticas económicas, sino por razones comerciales; los recursos están cada vez más atados al beneficio comercial del sector privado nacional de los principales países donantes.

Al respecto, el hecho de que los objetivos de la cooperación para el desarrollo se hayan ampliado a través de los años —como ya hemos visto en el apartado 1.3.3. — se ha traducido en un aumento del nivel de condicionalidad. Los recursos para promover el desarrollo son otorgados bajo ciertos requisitos que los países receptores deben cumplir. Estas exigencias principalmente son de tipo: 1) económico, como la realización de planes de ajuste estructural, la liberalización de los mercados y la adopción de un enfoque orientado hacia ellos por parte del Estado; 2) político, como el impulso a los procesos de democratización y la defensa de los derechos humanos, y 3) temático, como la conservación del medio ambiente y la lucha contra el narcotráfico, entre otros.

De igual manera resulta preocupante la substancial reducción de los recursos, según la OCDE, la asistencia prestada por los países miembros del CAD se redujo en un 14 por ciento en 1997.¹²¹ Caída histórica que llegó a su nivel más bajo desde hace más de 45 años. La mitad de esta reducción puede explicarse por la caída de los tipos de cambio de las monedas de diversos países donantes en relación con el dólar estadounidense. Adicionalmente, dejaron de contabilizarse algunos fondos debido a que el CAD decidió dejar de contar las corrientes de asistencia hacia Israel y otras economías como parte de la asistencia oficial para el desarrollo en 1997.

Para ese año, la asistencia total del CAD se redujo a un 0.22 por ciento del PNB combinado de los países que lo integran, por lo que esos países están

¹²⁰ Al referirnos a ONG, lo hacemos en el sentido que plantea la profesora Blanca Torres, es decir, "a organizaciones de interés público, normalmente voluntarias, y que no tienen como fin, al menos principal, el lucro, aunque reconocemos que por los cambios acelerados que estos actores han experimentado no existe una definición acerca de ellas que sea comúnmente aceptada". *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Centro de Estudios Internacionales: El Colegio de México, 1997, p.136.

¹²¹ OCDE, "La asistencia y las corrientes privadas se redujeron en 1997", boletín de prensa, París 18 de junio de 1998.

más lejos que nunca de alcanzar el objetivo de prestar asistencia equivalente al 0.7 por ciento del PNB desde que este objetivo se aprobara en 1970 como parte de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Una de las principales tareas de los países donantes será elaborar nuevas estrategias para un mejor aprovechamiento de los cada vez más escasos recursos asistenciales. La labor podría hacerse en dos frentes, por un lado en plantear un nuevo sistema de colaboración entre oferentes y receptores basado en una asociación de corresponsabilidad en la que la participación de los países en desarrollo se vuelva cada vez más activa; por otro lado, los países donantes podrían centrarse en trabajar en el diseño de un nuevo concepto de la cooperación para el desarrollo transformando el actual sistema basado en la AOD e impulsando esquemas de colaboración alejados de la condicionalidad y del rasgo asistencialista que los ha caracterizado.

Tabla 1. Total Neto de Flujos de Recursos hacia los Países en Desarrollo 1987-1995

	Miles de millones, actuales					Porcentaje del total						
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995(p)	1987	1989	1995(p)
I. FINANCIAMIENTO OFICIAL AL DESARROLLO (FOD)												
1. Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)(a)	56.7	61.4	61.1	69.8	69.7	69.8	70.1	71.6	69.4	66.1	52.7	28.3
<i>Desembolsos Bilaterales</i>	43.9	47.9	49.0	52.9	58.6	58.9	56.4	60.5	60.1	51.2	42.2	24.7
<i>Desembolsos Multilaterales</i>	34.0	36.8	36.6	39.4	42.4	41.4	39.6	41.3	40.6	39.6	31.6	16.0
2. Otros Flujos para el Desarrollo	9.9	11.1	12.4	13.5	16.2	17.5	16.8	19.2	19.5	11.5	10.7	8.7
<i>Desembolsos Bilaterales</i>	12.8	13.5	12.1	16.9	11.1	10.9	13.7	11.1	9.3	14.9	10.4	3.6
<i>Desembolsos Bilaterales</i>	6.2	7.0	5.3	6.7	4.4	7.4	6.4	7.5	5.0	7.2	4.6	2.0
<i>Desembolsos Multilaterales</i>	6.6	6.5	6.8	10.2	6.7	3.5	7.3	3.6	4.3	7.7	5.9	1.6
II. TOTAL CREDITOS PARA LA EXPORTACION	-1.6	-2.2	9.4	4.7	1.8	1.3	-0.6	9.3	11.0	-1.9	8.1	4.3
A corto plazo	4.1	2.0	4.8	4.5	-0.8	0.5	-1.5	0.2	0.8	4.8	4.1	0.3
III. FLUJOS PRIVADOS	30.7	39.1	45.5	51.8	50.8	76.8	86.4	134.1	158.9	35.8	39.2	67.4
1. Inversión directa (CAD)	19.4	21.8	26.5	26.4	22.6	27.3	38.6	48.5	53.6	22.6	22.8	23.7
<i>Hacia centros financieros "offshore"</i>	10.9	8.9	6.5	7.1	6.5	9.5	9.5	9.1	9.0	12.7	5.6	3.6
2. Préstamos de la Banca Internacional(b)	7.0	7.8	10.5	15.0	11.0	31.0	9.0	42.6	70.0	8.2	9.1	29.6
<i>A corto plazo</i>	5.0	4.0	8.0	7.0	12.0	25.0	7.0	44.0	50.0	5.8	6.9	27.7
3. Total de bonos prestados	-1.0	1.6	2.2	0.9	6.5	11.1	29.0	29.0	19.3	-1.2	1.9	7.6
4. Otros flujos privados(c)	1.3	3.7	2.3	4.4	5.3	1.4	4.0	8.0	10.0	1.5	2.0	4.0
5. Donaciones por organizaciones no gubernamentales	4.0	4.2	4.0	5.1	5.4	6.0	5.8	6.0	6.0	4.7	3.4	2.4
TOTAL NETO DE FLUJOS DE RECURSOS (I+II+III)	85.8	98.3	116.0	126.3	122.3	147.8	155.9	215.0	239.3	100.0	100.0	100.0
<i>Memorandum items:</i>												
Total neto de créditos del FMI	-4.7	-3.9	-2.1	-2.2	1.0	-0.3	-0.8	-0.5	13.1			
Negocios de bienes registradas por los PMD*, neto	-8.1	-19.6	-18.2	-23.6	47.2	6.9	-26.2	-20.1				
Intereses y dividendos pagados por los PMD, bruto	-79.1	-94.8	-100.3	-95.4	-91.1	-92.6	-95.4	-90.7				
Total de donaciones oficiales	27.2	31.0	32.4	39.4	45.4	44.9	43.4	45.5	46.8			
Total flujos intra-PMD (AOD)(d)	3.3	2.2	1.6	6.0	2.7	0.9	1.1	0.9	0.6			
A precios y tipos de cambio de 1994												
Total neto de flujos de recursos	114.3	121.5	144.8	141.4	132.2	150.8	162.5	215.0	218.5			
Total de financiamiento oficial al desarrollo	75.5	75.9	76.3	78.1	75.4	71.2	73.1	71.6	63.4			
Total receptores AOD	58.5	59.2	61.2	59.2	63.4	60.1	58.8	60.5	54.9			
Total CAD AOD (bilateral y multilateral)	54.1	58.2	57.1	59.3	61.3	62.1	58.9	59.2	53.6			

a. Excluye condonación de deuda no-AOD para los años 1990 a 1992.

b. Excluye préstamos de bonos por bancos (III.3.), y créditos financieros garantizados (incluidos en II).

c. Ningún reporte ha sido recibido de los miembros de CAD sobre inversión de portafolio.

d. No incluido en el total neto de flujos de recursos.

*PMD: Países Menos Desarrollados.

FUENTE: Organisation for Economic Co-operation and Development. *Development Co-operation. 1996 Report, DAC-OECD, Paris 1997.*

Tabla 1. Total Neto de Flujos de Recursos hacia los Países en Desarrollo 1987-1995

	Miles de millones, actuales						Porcentaje del total					
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995(p)	1987	1989	1995(p)
I INANCIAMIENTO OFICIAL AL DESARROLLO (FOD)												
1 Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)(a)	56.7	61.4	61.1	69.8	69.7	69.8	70.1	71.6	69.4	66.1	52.7	28.3
<i>Desembolsos Bilaterales</i>	43.9	47.9	49.0	52.9	58.6	58.9	56.4	60.5	60.1	51.2	42.2	24.7
<i>Desembolsos Multilaterales</i>	34.0	36.8	36.6	39.4	42.4	41.4	39.6	41.3	40.6	39.6	31.6	16.0
2 Otros Flujos para el Desarrollo	9.9	11.1	12.4	13.5	16.2	17.5	16.8	19.2	19.5	11.5	10.7	8.7
<i>Desembolsos Bilaterales</i>	12.8	13.5	12.1	16.9	11.1	10.9	13.7	11.1	9.3	14.9	10.4	3.6
<i>Desembolsos Multilaterales</i>	6.2	7.0	5.3	6.7	4.4	7.4	6.4	7.5	5.0	7.2	4.6	2.0
II TOTAL CREDITOS PARA LA EXPORTACION	6.6	6.5	6.8	10.2	6.7	3.5	7.3	3.6	4.3	7.7	5.9	1.6
A corto plazo	-1.6	-2.2	9.4	4.7	1.8	1.3	-0.6	9.3	11.0	-1.9	8.1	4.3
III. FLUJOS PRIVADOS	4.1	2.0	4.8	4.5	-0.8	0.5	-1.5	0.2	0.8	4.8	4.1	0.3
1. Inversión directa (CAD)	30.7	39.1	45.5	51.8	50.8	76.8	86.4	134.1	158.9	35.8	39.2	67.4
<i>Hacia centros financieros "offshore"</i>	19.4	21.8	26.5	26.4	22.6	27.3	38.6	48.5	53.6	22.6	22.8	23.7
2. Préstamos de la Banca Internacional(b)	10.9	8.9	6.5	7.1	6.5	9.5	9.5	9.1	9.0	12.7	5.6	3.6
A corto plazo	7.0	7.8	10.5	15.0	11.0	31.0	9.0	42.6	70.0	8.2	9.1	29.6
3 Total de bonos prestados	5.0	4.0	8.0	7.0	12.0	25.0	7.0	44.0	50.0	5.8	6.9	27.7
4. Otros flujos privados(c)	-1.0	1.6	2.2	0.9	6.5	11.1	29.0	29.0	19.3	-1.2	1.9	7.6
5 Donaciones por organizaciones no gubernamentales	1.3	3.7	2.3	4.4	5.3	1.4	4.0	8.0	10.0	1.5	2.0	4.0
	4.0	4.2	4.0	5.1	5.4	6.0	5.8	6.0	6.0	4.7	3.4	2.4
TOTAL NETO DE FLUJOS DE RECURSOS (I+II+III)	85.8	98.3	116.0	126.3	122.3	147.8	155.9	215.0	239.3	100.0	100.0	100.0
<i>Memorandum items:</i>												
Total neto de créditos del FMI	-4.7	-3.9	-2.1	-2.2	* 0	-0.3	-0.8	-0.5	13.1			
Negocios de bienes registradas por los PMD*, neto	-8.1	-19.6	-18.2	-23.6	4.2	6.9	-26.2	-20.1				
Intereses y dividendos pagados por los PMD, bruto	-79.1	-94.8	-100.3	-95.4	-91.1	-92.6	-95.4	-90.7				
Total de donaciones oficiales	27.2	31.0	32.4	39.4	45.4	44.9	43.4	45.5	46.8			
Total flujos intra-PMD (AOD)(d)	3.3	2.2	1.6	6.0	2.7	0.9	1.1	0.9	0.6			
A precios y tipos de cambio de 1994												
Total neto de flujos de recursos	114.3	121.5	144.8	141.4	132.2	150.8	162.5	215.0	218.5			
Total de financiamiento oficial al desarrollo	75.5	75.9	76.3	78.1	75.4	71.2	73.1	71.6	63.4			
Total receptores AOD	58.5	59.2	61.2	59.2	63.4	60.1	58.8	60.5	54.9			
Total CAD AOD (bilateral y multilateral)	54.1	58.2	57.1	59.3	61.3	62.1	58.9	59.2	53.6			

a Excluye condonación de deuda no-AOD para los años 1990 a 1992.

b Excluye préstamos de bonos por bancos (III.3.), y créditos financieros garantizados (incluidos en II).

c Ningún reporte ha sido recibido de los miembros de CAD sobre inversión de portafolio.

d No incluido en el total neto de flujos de recursos.

*PMD: Países Menos Desarrollados.

FUENTE: Organisation for Economic Co-operation and Development: *Development Co-operation: 1996 Report*, DAC-OECD, Paris 1997

Tabla 3. Distribución Regional de AOD por donante miembro del CAD(a)

Desembolso neto

millones de dólares, promedio de dos años

	Africa Subsahariana		Asia Central y del Sur		Resto de Asia y Oceanía		Medio Oriente y Norte de Africa		Latinoamérica y el Caribe	
	1984/85	1994/95	1984/85	1994/95	1984/85	1994/95	1984/85	1994/95	1984/85	1994/95
Australia	84	133	114	111	472	697	14	16	9	14
Austria	36	116	16	30	19	171	107	88	8	41
Bélgica	229	301	48	45	27	68	19	41	21	99
Canadá	519	546	429	236	122	213	56	98	172	165
Dinamarca	185	522	109	166	25	91	15	61	15	108
Finlandia	89	111	34	33	14	43	11	17	10	23
Francia	1314	3549	238	346	434	1425	351	1107	158	406
Alemania	881	1912	533	693	309	1073	303	517	233	646
Irlanda	17	55	3	4	1	4	1	3	1	3
Italia	550	522	97	40	37	146	87	486	78	237
Japón	674	2216	1087	2325	1341	4296	223	806	258	1144
Luxemburgo	-	9	-	1	-	1	-	1	-	4
Países Bajos	384	846	242	313	116	99	56	158	184	460
N. Zelandia	2	9	2	6	37	71	-	1	-	3
Noruega	239	468	119	143	34	86	15	65	25	100
Portugal	-	203	-	4	-	3	-	6	-	4
España	-	195	-	39	-	185	-	112	-	401
Suecia	322	539	154	196	85	133	20	93	40	175
Suiza	119	291	52	150	15	88	10	47	32	122
Reino Unido	463	949	360	437	86	233	57	119	79	189
EUA	1504	1873	915	556	502	462	3146	2091	1386	1060
TOTAL CAD	7611	15364	4553	5874	3676	9588	4491	5931	2710	5408
<i>del cual:</i>										
Miembros UE	4469	9834	1834	2348	1152	3674	1026	2816	826	2799

a. Incluye flujos multilaterales imputados, haciendo referencia a contribuciones a través de organismos multilaterales, calculadas con base en la distribución geográfica de los desembolsos multilaterales en los años de referencia. No incluye Europa y no especificados.

FUENTE: Organisation for Economic Co-operation and Development: *Development Co-operation: 1996 Report*, DAC-OECD, Paris 1997.

1.5.2.3. Otros actores de la cooperación internacional para el desarrollo

1.5.2.3.1. En el ámbito multilateral

Una de las instituciones multilaterales que constituye la fuente de recursos más importante de Asistencia Oficial al Desarrollo, junto con el PNUD, es el Banco Mundial y más específicamente la Asociación Internacional de Fomento (AIF), creada en 1960 con la finalidad de prestar asistencia a los países en desarrollo más pobres, en condiciones que no representaran una carga para sus balanzas de pagos como lo eran los préstamos del BIRF.¹²²

La creación del AIF, cuyos recursos deben provenir necesariamente de gobiernos donantes, fue con el objetivo de proveer asistencia altamente concesional. Esto como respuesta a las necesidades de inversión del mundo en desarrollo. La asistencia del AIF se concentra en los países muy pobres, principalmente aquellos cuyo producto nacional bruto anual per cápita es inferior a los 865 dólares. Según este criterio, son alrededor de 70 los países que pueden recibir financiamiento de la AIF. Los créditos de la AIF se otorgan únicamente a los gobiernos y el plazo para su reembolso es de 35 a 40 años, éstos no devengan intereses pero se les aplica un cargo anual por servicios de 0.5 por ciento sobre el monto no desembolsado de cada crédito.¹²³

En cuanto a la asistencia técnica, ésta constituye una de las actividades operacionales más importantes del Banco. Éste proporciona los recursos y la competencia profesional que los países necesitan para crear instituciones que son fundamentales para el desarrollo. Para el año de 1995, los fondos que el Banco Mundial destinó a la asistencia técnica ascendieron a un total de 1,900 mdd; de esta suma 1,300 mdd se destinaron a los componentes de asistencia técnica de proyectos de inversión o reforma económica, y 610 mdd a 24 préstamos autónomos para asistencia técnica.

De esta manera, a diferencia del PNUD, la asistencia financiera y técnica del Banco Mundial es en forma de préstamos y no de donaciones. Asimismo, el Banco ha establecido estrechos lazos con los organismos especializados del

¹²² Como ya se ha señalado, el Banco Mundial no es un organismo de ayuda, fue establecido para realizar una función intermediaria entre los mercados de capital privado y los países con oportunidades de inversión, lo cual quiere decir que no necesariamente sean países en desarrollo o países pobres.

¹²³ Banco Mundial: *Informe Anual 1996*. Washington, D.C., 1996. pp. 6-7.

sistema de Naciones Unidas —en especial la FAO— y ha creado una red paralela a la del PNUD.

Por otro lado, si bien los fondos dedicados a la asistencia técnica varían año con año, la proporción total de préstamos del Banco dirigidos a ese fin se ha mantenido estable en un promedio de alrededor del 10 por ciento.¹²⁴

Sin embargo, a partir de 1997 los recursos comprometidos para la AIF se redujeron, debido en parte a problemas de financiación, pero principalmente porque el Banco mundial empezó aplicar nuevas políticas para elegir proyectos aplicando criterios más selectivos y para descentralizar sus operaciones. Todo ello como reflejo a la reducción de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo. De igual manera, la mayor parte de los bancos regionales de desarrollo asumieron menos compromisos de préstamos en condiciones favorables para los países en desarrollo en 1997, con excepción del Fondo Africano de Desarrollo.

1.5.2.3.2. *En el ámbito bilateral*

En cuanto a la cooperación bilateral, pueden señalarse como actores principales fundamentalmente a seis países, tomando como referencia su larga experiencia histórica en las relaciones de asistencia, así como los montos de recursos AOD que destinan para ello. Éstos son: Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña, Francia, Canadá y Alemania, los cuales en la actualidad son los principales donantes de AOD.

Es importante señalar que debido a las importantes reducciones de la asistencia oficial para el desarrollo, los principales países donantes han examinado medidas para aumentar la eficacia de sus programas de asistencia y cooperación. Algunas de esas medidas han consistido en reorganizar los organismos responsables de administrar y gestionar la cooperación y la asistencia para el desarrollo, en muchas ocasiones el resultado de esas medidas ha sido una reforma completa.

En el presente apartado veremos las principales tendencias de la cooperación internacional que ofrecen los países desarrollados, revisando caso por caso las características de sus principales políticas de cooperación para el desarrollo, todo ello con la finalidad de conjuntar los elementos que nos permitirán analizar las tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo en general.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 46.

1.5.2.3.2.1. Estados Unidos

En 1961, el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, estableció la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) con la finalidad de promover el desarrollo alrededor del mundo. Sin embargo la cooperación para el desarrollo de Estados Unidos oficialmente comenzó con el discurso inaugural del presidente Truman en 1949, cuando declaró que el Punto Cuarto de la política exterior estadounidense comprendía un nuevo programa para proveer asistencia a los países en desarrollo. Asimismo, como ya hemos visto, el Plan Marshall para la reconstrucción europea fue el precursor de los programas para el desarrollo de ese país.

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), es una agencia gubernamental independiente que provee asistencia económica y ayuda humanitaria para promover los intereses económicos y políticos de ese país en el exterior. La agencia trabaja en cinco áreas principales para alcanzar los objetivos de la política exterior estadounidense: 1) promoviendo el crecimiento económico, 2) fomentando la democracia, 3) otorgando asistencia humanitaria a víctimas por hambre y otros desastres naturales u ocasionados por el hombre; 4) protegiendo la salud pública y apoyando la planificación familiar, y 5) promoviendo la protección del ambiente. En la promoción del desarrollo la USAID trabaja de cerca con otras agencias gubernamentales, firmas estadounidenses, organizaciones voluntarias privadas, grupos indígenas y universidades.¹²⁵

Cuando la USAID considera a una nación para otorgarle asistencia para el desarrollo, lo hace tomando en cuenta un número importante de factores, incluyendo: intereses estratégicos, el compromiso del país receptor con reformas sociales y económicas y la buena voluntad para fomentar la democracia, y la capacidad de la nación de trabajar como “un buen socio para desarrollo”.

Los principales receptores de la AOD estadounidense, para 1996, de acuerdo a los montos que recibieron, fueron: Israel, Egipto, Rusia, Haití, Ucrania, India, Iraq, Filipinas, Bosnia y Herzegovina y Jordania.

A partir de 1992, se han llevado a cabo reformas centradas principalmente en la reorganización, el reajuste y la reducción de personal de la USAID, así como la eliminación de niveles de gestión y oficinas exteriores.

Para el año de 1996, Estados Unidos destinó 9,377 millones de dólares en AOD, lo cual constituye el 0.12 por ciento de su PNB. Si bien esta cifra se aleja mucho de la establecida como objetivo —0.7 por ciento— por Naciones Unidas para asistencia al desarrollo de los países pobres; este país pasó del

¹²⁵ United States Agency for International Development, Public Inquires, Washington, D.C., USA, 1997.

cuarto lugar entre los donantes principales, tomando en consideración el monto total de asistencia que desembolsaron durante 1995, al segundo en 1996, quedando por encima de países que sobrepasan el 0.7 por ciento como los nórdicos (Véase Cuadro 2.1 del Anexo).

1.5.2.3.2.2. Japón

En el caso de Japón, este país comenzó en el año de 1954 a otorgar Asistencia Oficial al Desarrollo cuando se integró al Plan Colombo, que como hemos visto era una organización establecida en 1950 para asistir a países asiáticos en su desarrollo socioeconómico. Aunque en un inicio, durante los primeros años de la década de los cincuenta, Japón recibía ayuda del Banco Mundial para la reconstrucción de su propia economía, comenzó un proceso para proporcionar asistencia principalmente a países con quienes compartía intereses en el continente asiático.

Desde entonces, la asistencia otorgada por Japón se ha incrementado y expandido anualmente; con esta expansión ha habido un movimiento gradual para incluir a países fuera del continente asiático, países de Europa Oriental y Central constituyen las más recientes.

En la década de los ochenta la ayuda al desarrollo japonesa se vio como una forma razonable de utilizar el superávit comercial; pero hoy día, de acuerdo con la Agencia de Planeación Económica, este enfoque ha perdido fuerza con la recesión económica que sufrió ese país en los últimos años, lo que ha conducido a críticas por lo elevado del presupuesto dedicado a la AOD. Esta situación ha llevado a una profunda revisión de los programas de cooperación internacional japoneses.

La cooperación para el desarrollo de Japón está basada en los conceptos de “consideraciones morales y humanitarias” y “el reconocimiento de la interdependencia entre las naciones”. Así, el gobierno japonés, provee AOD después de tomar en cuenta los siguientes cuatro principios: 1) la conservación ambiental y el desarrollo deberán ser perseguidos en cooperación; 2) cualquier uso de los recursos AOD para propósitos militares o para la agravación de conflictos internacionales, deberá ser evitado; 3) deberá ponerse especial atención a las tendencias de gastos militares en los países receptores, su desarrollo y producción de armas de destrucción en masa y misiles, sus exportaciones e importaciones de armas, etc., para mantener y fortalecer la paz y estabilidad internacional, y 4) deberá ponerse especial atención a los esfuerzos hacia la democratización y la introducción de una economía de mercado, la situación

con respecto a la seguridad de los derechos humanos básicos y el nivel de libertad en los países receptores.¹²⁶

La Asistencia Oficial al Desarrollo otorgada por Japón tiene tres categorías principales: 1) *Donaciones Bilaterales*: donaciones de ayuda —concesiones financieras— principalmente en salud pública, educación y desarrollo rural, y cooperación técnica, la mayor parte está bajo la administración de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés); 2) *Préstamos Bilaterales*: préstamos AOD, principalmente para financiar infraestructura, cuya entidad encargada de administrarlos es el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (OECF, por sus siglas en inglés), y 3) *Contribuciones y Suscripciones en organizaciones multilaterales* las contribuciones a Naciones Unidas, constituyen alrededor del 30 por ciento del total de la asistencia otorgada por Japón.

En la actualidad, desde 1991 hasta 1997, Japón se ha constituido en el principal donante de cooperación para el desarrollo, en términos de recursos netos de AOD.

Para el año de 1994, la asistencia (AOD) de Japón se distribuyó de la siguiente manera: de un total desembolsado de 13.346 mdd, las donaciones bilaterales representaron un 39.7 por ciento con un monto de 5,302 mdd; los préstamos bilaterales, un 31.9 por ciento con 4,257 mdd; las contribuciones y suscripciones a organismos internacionales, el 28.4 por ciento con 3,787 mdd; la cooperación técnica, el 21.7 por ciento con 2,899 mdd, y las donaciones de ayuda, el 18.0 por ciento, con 2,403 mdd.¹²⁷

De ahí, la asistencia bilateral de Japón desembolsada por región también para 1994, se distribuyó de la siguiente manera: de un total de 9,559 mdd el continente asiático ocupó el primer lugar representando el 58.3 por ciento del total, con un monto de 5,570 mdd; hacia Africa se destinó el 12.0 por ciento de los recursos totales con un monto de 1,144 mdd; América Latina el 8.6 por ciento con 823 mdd; Medio Oriente el 7.8 por ciento con 747 mdd; Europa el 1.3 por ciento con 130 mdd; Oceanía el 1.3 por ciento con 126 mdd y otros el 10.7 por ciento con un monto de 1,019 mdd.¹²⁸

Para el año de 1995, Japón otorgó 14,489 millones de dólares en AOD, lo cual constituyó el 0.28 por ciento de su PNB, con lo cual se constituía en país donante más importante, en términos del monto total de recursos destinados para la asistencia al desarrollo.

Sin embargo, para el siguiente año —aunque no dejó de ser el más importante de los donantes—, sus recursos disminuyeron en un 34.9 por ciento al

¹²⁶ Japan International Cooperation Agency: *An Introduction to JICA*. Tokio, JICA, 1995, p. 2.

¹²⁷ *Ibid*, p. 3.

¹²⁸ *Idem*.

pasar de la cifra antes mencionada a un monto de 9,439 millones de dólares (Véase Cuadro 2.2 del Anexo)

Es importante señalar nuevamente que la cooperación internacional japonesa está en un proceso de revisión muy profunda que podría afectar a muchos países en desarrollo y a los organismos internacionales. Las reducciones en el presupuesto que destina a la AOD se hace acompañar de un cambio en las prioridades del programa de cooperación internacional, dando una importancia mayor a proyectos de tipo ambiental. El Fondo de Cooperación para el Desarrollo ya ha publicado una guía explicando los criterios para que un proyecto califique como ambiental y su proceso de evaluación.

La política de asignación de fondos para proyectos de ayuda al desarrollo es decidida por medio de negociaciones entre ministerios, principalmente el de Relaciones Exteriores, el de Finanzas, el de Industria y Comercio Internacional y la Agencia de Planeación Económica, pero también los 15 ministerios restantes y agencias tienen sus propios presupuestos para préstamos y donaciones. Con el objetivo de mejorar la eficiencia en la toma de decisiones para la asignación de la ayuda al desarrollo, el Consejo para la Reforma Administrativa ha propuesto la integración de los diferentes programas de ayuda bajo una nueva "Agencia para la Ayuda Exterior", hasta la fecha no se ha logrado el consenso necesario al interior del gobierno japonés para concretar ese plan.

1.5.2.3.2.3. Gran Bretaña

Gran Bretaña, al igual que Francia, —dos de los países más desarrollados de Europa— ha concentrado de modo casi exclusivo su cooperación bilateral en sus respectivas excolonias, sin disimular su interés por mantener con ellas un comercio selectivo y realizar inversiones también exclusivas que no siempre han beneficiado a esos países. Los dos países han contado con Ministerios de Cooperación de Ultramar.

Como manifestación del aumento en la coherencia de las políticas de asistencia y otro tipo aplicadas por los países donantes para los países en desarrollo, la Gran Bretaña ha comenzado una reorganización de la institución encargada de administrar la cooperación para el desarrollo que ese país otorga. Así, en mayo de 1997 se dio a conocer la transformación de la Agencia de Desarrollo en el Extranjero (ODA, Overseas Development Agency), en el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, Department for International Development), el cual tiene rango de ministerio y más autoridad que la del organismo predecesor.

Los temas que en la actualidad son el centro de atención para el diseño de la nueva política de cooperación que llevará a cabo el recién creado departamento británico son, entre otros: el replanteamiento de la dirección que hasta el momento ha seguido la política de cooperación británica; el trabajo en una nueva formulación de la ayuda hacia la obtención del desarrollo sustentable y contribución a la paz mundial, de esta manera se une al desarrollo económico con buen gobierno y la sociedad civil.

Así, la política de cooperación británica será un complemento de las políticas de comercio internacional, deuda y ayuda internacional. Hasta ahora, la política de cooperación británica se ha centrado en cuatro principios. 1) desarrollo sustentable y buen gobierno. 2) educación y salud, particularmente mujeres; 3) incremento de la capacidad productiva y 4) promoción de las políticas de desarrollo internacionales.

En los nuevos lineamientos de la política de cooperación británica, la eliminación de la pobreza será el objetivo principal. En ese sentido, se otorgará mayor ayuda a países de muy bajo ingreso, particularmente de África y Asia, asimismo, se replanteará la efectividad de los esquemas de cooperación con países de mediano ingreso, como es el caso de México.

Otro de los puntos de interés para la nueva orientación de la política de cooperación británica es el trabajo en la coordinación con los donadores bilaterales y multilaterales para alcanzar la meta establecida por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE a fin de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015. Así como la creación de métodos cuantificables para la reducción de la pobreza y revisión a fondo de los diversos instrumentos de ayuda de que dispone el DFID, así como la de aquellos organismos de cooperación que apoya el gobierno británico.

Otros aspectos que también son considerados en esta nueva orientación son: el fomento a la justicia social; apoyo a las políticas gubernamentales para alcanzar el desarrollo, con el requerido compromiso para crear un ambiente económico, político y social favorable; la protección del medio ambiente; apoyo a la apertura comercial para los países más pobres y a la creación de un ambiente favorable a la inversión en dichos países; Derechos Humanos y otras condicionalidades como autoritarismo, buen gobierno y tráfico de armas.

Asimismo, en esta reorientación se considera como un tema relevante la redistribución del gasto en ayuda internacional. Si bien, el gobierno británico estima no será posible incrementar los montos de AOD en el futuro inmediato, se espera éstos sean redistribuidos en los próximos dos o tres años (en la actualidad el gasto en asistencia al desarrollo es de 0.27 por ciento del PNB).

Así también se pretende otorgar un nuevo papel a las empresas británicas en el fomento al desarrollo, particularmente como instrumento adicional a

las políticas de cooperación en el vínculo comercio-deuda-asistencia-políticas agrícolas, etc. Dicho papel intentará excluir las posibilidades de “corrupción” o uso indebido de los recursos. Mayor vinculación entre las políticas que afecten a países en desarrollo.¹²⁹

La Gran Bretaña otorgó, para el año de 1995, 3,202 millones de dólares en AOD, lo que ubicó a este país en el quinto lugar para ese año, después de Estados Unidos, de los principales donantes de asistencia, esta cifra constituyó el 0.29 por ciento de su PNB (Véase Cuadro 2.3 del Anexo).

1.5.2.3.2.4. Francia

Francia, según datos de la OCDE, para 1995 fue el segundo donante en importancia después de Japón. La AOD desembolsada por este país alcanzó un monto, para ese año, de 8,443 mil millones de dólares. Tres cuartas partes del total de ese monto se destinaron a la asistencia bilateral y los principales beneficiarios fueron los países del África Subsahariana.¹³⁰

Para 1996 si bien Francia disminuye en un 11.8 por ciento el monto de los recursos que destina a la AOD, no deja de ser uno de los oferentes más importantes (Véase Cuadro 2.4 del Anexo).

En ese país, son tres los ministerios encargados de la cooperación: 1) El Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo, que otorga asistencia técnica y donaciones a los países llamados “de campo”, que son cuarenta países del África Subsahariana, del Océano Indico y del Caribe. Interviene a través del Fondo de Ayuda y Cooperación (FAC), al que le destina el 50 por ciento de su presupuesto; el 29 por ciento lo asigna a la asistencia técnica; el 13 por ciento a los aportes de tipo financiero, y el resto lo reparte en becas, administración, actividades culturales, aportes a las ONG’s, y otros.

2) El Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto que, a nivel político, otorga créditos a los países “de campo”, a través de la Caja Central para la Cooperación Económica (CFE) —que es el organismo financiero del Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo— y a los “fuera de campo”, a través de la Dirección del Tesoro.

3) Y por último, el Ministerio de Relaciones Exteriores, que actúa como organismo coordinador de las acciones de cooperación. De hecho una de las reformas en la política francesa de cooperación internacional para el desarrollo

¹²⁹ DOCUMENTO: “The Role and Functions of the Department for International Development”, Discurso pronunciado por la Secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional de la Gran Bretaña, Clare Short, Londres, 28 de mayo de 1997.

¹³⁰ OECD: *Série des examens en matière de coopération pour le développement: France*. Paris, OECD, 1997, p.69.

ha consistido en nombrar a un Secretario en el Ministerio de Relaciones Exteriores con funciones como la de vincular la cooperación y la asistencia a la política exterior.

En cuanto a las directrices de la política francesa de cooperación, tradicionalmente han sido tres, la primera privilegia el desarrollo rural, especialmente a nivel local, y el sector de salud primaria. La segunda, abarca el sector institucional y financiero —garantía de las inversiones y desarrollo de las microempresas en el sector productivo. La tercera se orienta a los problemas urbanos y del medio ambiente.

Las prioridades geográficas de la cooperación francesa están enfocadas a los territorios de ultramar y las ex colonias, el 45 por ciento del monto de la cooperación es para África del Sahara del Sur y el monto destinado a África del Norte, Medio Oriente y Europa del Sur se ha incrementado, mientras que Asia y América Latina reciben recursos en menor grado (Véase Cuadro 2.4 del Anexo).

Las áreas prioritarias han sido la salud, la educación, el transporte, las comunicaciones, la ayuda multisectorial y los programas de ajuste estructural. Los principales receptores de la AOD francesa, en el periodo 1995-1996 son: Cote d'Ivoire, Polinesia Francesa, Nueva Caledonia, Egipto, Camerún, Marruecos, Senegal, Argelia, Congo y Gabón.

1.5.2.3.2.5. Canadá

La cooperación para el desarrollo de Canadá está administrada por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA, Canadian International Development Agency), creada en 1968, la cual tiene status de ministerio. Sus actividades se realizan bajo la autoridad del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La Declaración de Política Exterior de Canadá, dada a conocer en febrero de 1995, establece: "El propósito de la Asistencia Oficial al Desarrollo canadiense es apoyar el desarrollo sustentable en los países en desarrollo para reducir la pobreza y contribuir a una mayor seguridad, igualdad y prosperidad mundial".¹³¹

El objetivo de los programas de la CIDA son facilitar los esfuerzos de los países en desarrollo para alcanzar un desarrollo económico y social autosustentable, acorde a sus necesidades, por medio de la cooperación con los países receptores en actividades de promoción del desarrollo y otorgando asistencia humanitaria, contribuyendo así con los intereses de políticos y económicos de

¹³¹ Documento electrónico: "Mandate, Priorities and Policies". Canadian International Development Agency (CIDA), 1997.

Canadá en el exterior en la promoción de la justicia social, estabilidad internacional y relaciones duraderas para el beneficio de la comunidad internacional.¹³²

Los temas prioritarios de la cooperación para el desarrollo de Canadá son: las necesidades humanas básicas; el desarrollo de la mujer; los servicios en infraestructura; derechos humanos, democracia y buen gobierno; desarrollo del sector privado, y cuidado del medio ambiente.

Los principales receptores de la AOD canadiense son: Polonia, Egipto, China, Bangladesh, India, Perú, Ghana, Haití y Cote d'Ivoire. En cuanto a la distribución regional de la AOD bilateral de Canadá, correspondieron al Africa Subsahariana el 19 por ciento, centro y sur de Asia 8 por ciento, otros países de Asia y Oceanía 10 por ciento, Medio Oriente y Norte de Africa 9 por ciento y América Latina y el Caribe 10 por ciento (Véase Cuadro 2.5 del Anexo).

Canadá ocupó en 1995 el sexto lugar entre los principales países donantes de asistencia, con un monto en recursos AOD de 2,067 millones de dólares, lo que constituyó el 0.38 por ciento de su PNB.

1.5.2.3.2.6. Alemania

En el caso de Alemania la cooperación para el desarrollo está a cargo del Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico (BMZ), que desde 1961 dirige la política en esta materia. También el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Finanzas desempeñan funciones de cooperación, el primero otorga ayuda de emergencia, y el segundo créditos de ayuda por montos superiores a los 5.5 millones de dólares.¹³³

Por otra parte, cuenta con agencias especializadas que se encargan de los distintos mecanismos de la cooperación, éstas son: 1) la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ); 2) el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW), y 3) la Sociedad Financiera Alemana para las Inversiones en Países en Desarrollo (DEG).

La Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ, por su nombre en alemán), fundada en 1975, de acuerdo con la política de desarrollo de la República Federal de Alemania, trabaja en 135 países en Africa, Asia, América Latina y en los países en transición de Europa Oriental. El volumen de los recursos que aportó para estos países en 1996 fue de alrededor de 1,700 millo-

¹³² *Idem.*

¹³³ Véase: <http://www.gtz.de/home/english/index.asp>. *Duetsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).

nes de marcos alemanes. es decir alrededor de 14.8 por ciento del total de la AOD desembolsada para ese año.

Los campos de actividad de esta agencia son: política económica y social, legislación y administración; protección al ambiente y recursos naturales; sistemas financieros y promoción de la pequeña empresa; educación y ciencia; salud y nutrición, energía y transporte; política agrícola, servicio de sistemas agrícolas; programas multisectoriales rurales y urbanos; ayuda en casos de desastres naturales, a refugiados, en alimentación; ingeniería estructural.

Una de las características más sobresalientes de la cooperación alemana radica en la importante participación del sector privado y en la variedad de instrumentos con que cuenta para ejecutar sus programas y proyectos. La participación del Estado y el sector privado, junto a las iglesias —católica y luterana—, las fundaciones de los partidos políticos, las ONG y los grupos de presión, han dado origen a uno de los sistemas de cooperación más complejos y perfeccionados de su género.

La cooperación alemana privilegia los países con pobreza absoluta, sus objetivos son: la lucha contra la pobreza, la protección del medio ambiente y la educación. Además pone énfasis en la creación de mercados competitivos, el apoyo del sector empresarial privado y el desarrollo de los recursos humanos. Asimismo otorga especial importancia a la protección ambiental.

Los criterios que determinan las líneas directrices de la política de cooperación alemana —establecidos en 1991— principalmente son: 1) respeto de los derechos humanos; 2) participación popular en los procesos políticos y de toma de decisiones; 3) respeto de la ley; 4) creación de un sistema económico “market friendly”, y 5) orientación de las actividades del gobierno hacia el desarrollo. Además se incluye como condición para la concesión de ayuda, la reducción en los gastos militares de quienes la reciben.

Asimismo, Alemania condiciona el otorgamiento de la ayuda a la aprobación de las reformas económicas para el pago de la deuda externa y a la adopción de las medidas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población más desfavorecida.

Por otro lado, los criterios que Alemania toma en cuenta para otorgar la ayuda se basan en una clasificación de los países en desarrollo. De esta manera, los clasifica como: seriamente afectados; menos desarrollados; de nivel medio; avanzados; países de Africa, del Caribe y del Pacífico (ACP); países exportadores de petróleo (OPEP); países europeos menos desarrollados; países de Europa Central y Oriental, y las Repúblicas de Asia Central y del Cáucaso.

Alemania ocupa en la actualidad el tercer lugar entre los principales países donantes de AOD, después de Japón y Estados Unidos y por encima de Francia y gran Bretaña, en cuanto al monto total de recursos destinados para

cooperación para el desarrollo, con un monto de 7,895 millones de dólares en 1996, lo cual constituyó el 0.33 por ciento de su PNB (Véase Cuadro 2.6 del Anexo).

1.5.2.3.3. *Los actores emergentes*

A partir de la década de los ochenta, varios países en desarrollo que se habían mantenido como receptores netos de cooperación —y que en la actualidad, en la mayoría de los casos, se puede decir que conservan esa condición—, comenzaron a poner en práctica, como elemento importante de su política exterior, proyectos y programas de cooperación para fomentar el desarrollo económico y social de otras naciones.

Entre los casos más importantes de países o economías en desarrollo que han establecido y conducen acciones de cooperación para el desarrollo en beneficio de otros países, se encuentran, en América Latina: México, Argentina, Brasil, Chile y Venezuela; en el Medio Oriente y Mediterráneo: Arabia Saudita, Grecia, Israel y Turquía, y en Asia: la República de Corea, la República Popular China, Tailandia y Taiwán.

Las acciones llevadas a cabo por estos actores tienen distintas variantes y modalidades, sin embargo el común denominador que se ha encontrado es que se centran en el intercambio de experiencias en sectores estratégicos del desarrollo, principalmente en capacitación productiva y desarrollo social, haciendo hincapié en el fortalecimiento de las capacidades nacionales de los países receptores.

Los criterios que guían los programas de cooperación, sus modalidades y prioridades varían de acuerdo a la situación de cada país; sin embargo, en las acciones de estos nuevos actores pueden percibirse cuatro características fundamentales: 1) los programas y proyectos que llevan a cabo se basan principalmente en las distintas modalidades de cooperación técnica; 2) tienen prioridad las regiones a las cuales pertenecen; 3) sus relaciones de cooperación se enfocan a aquellos países con los que existe una afinidad cultural, y 4) hacen énfasis en aquellos proyectos que pudieran tener una proyección política.

Los casos de Grecia y Tailandia, son de especial importancia en el sentido de que se ha dado el surgimiento de programas de cooperación para atender las necesidades de regiones en profunda transformación, es decir están destinados a países que atraviesan procesos de reconstrucción después de un conflicto o de transformación de sus procesos productivos en la transición de sus economías. Tales son los casos de la región balcánica para Grecia y la Península Indochina para Tailandia.

En ese sentido el gobierno griego tiene como objetivo destinar 270 millones de dólares en AOD en el periodo 1997-2000, principalmente en beneficio de los países de la exYugoslavia y otras regiones de Europa Central y Oriental.¹³⁴

Por su parte, Tailandia es uno de los primeros países en desarrollo en poner en práctica acciones de oferta de cooperación, incluso cuando aún era uno de los más importantes receptores de cooperación para el desarrollo. Con aproximadamente tres décadas de existencia, el Programa Tailandés de Cooperación Internacional (TICP, Thai International Cooperation Programme) ha incrementado sus recursos de un monto de 25 millones de baht en 1991 a 327 millones de baht en 1995 (poco más de 9 millones de dólares), es decir ha aumentado alrededor de 13 veces.¹³⁵

De esta manera las acciones de cooperación llevadas a cabo por Tailandia se han ampliado en los últimos años y comprenden diversas modalidades, tales como: proyectos en áreas y comunidades, consultorías, estancias de expertos y pasantías, entre otros. Los principales países en los cuales se concentran las acciones tailandesas de cooperación son: Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam. Asimismo, Tailandia está considerando instrumentar planes trienales de programación para aprovechar mejor los recursos que destina a los cuatro países de su vecindad geográfica inmediata. Sobre todo que se trata de una región que está presentando procesos de transición muy acentuados. Con ello, Tailandia tiene la posibilidad de atraer recursos de otros donantes de cooperación, como es el caso de Japón y algunas naciones europeas.

Otro de los casos sobresalientes en el ámbito de los nuevos donantes de cooperación para el desarrollo es el de Turquía. Si bien este país comenzó a apoyar a otros países con programas de cooperación desde 1980, fueron una serie de factores presentes en el Cáucaso y Asia Central, sobre todo después de la desaparición de la Unión Soviética, los que determinaron que asumiera un papel más activo en el área. Asimismo un hecho que influyó para que Turquía se convirtiera en un actor importante como donante, fue el proceso de crecimiento económico que experimentó ese país a principios de la década de los noventa lo cual le permitió fortalecer de manera significativa sus capacidades nacionales en sectores estratégicos del desarrollo.

¹³⁴ DOCUMENTO: "Prioridades, modalidades y estrategias de la práctica de cooperación por parte de los nuevos actores de cooperación internacional. Aspectos relevantes del Seminario S.R.E.-OCDE: Compartiendo los nuevos enfoques de la cooperación internacional para el desarrollo". Elaborado por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 20-21 de enero de 1997.

¹³⁵ Pérez Bravo, Alfredo e Iván Roberto Sierra M: "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 51, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Otoño-Invierno 1996-1997, p 188.

Esto llevó a que en 1992 se estableciera la Agencia Turca de Cooperación Internacional (TICA, por sus siglas en inglés), que emprendió la coordinación de proyectos de asistencia económica, colaboración educativa y cultural, consultoría y capacitación técnica, los cuales para 1997 abarcaban a 16 países con un monto superior a los 100 millones de dólares.¹³⁶

Así la presencia turca se ha manifestado con mayor énfasis en países como: Azerbaiyán, Turkmenistán, Uzbekistán, Kasajstán y Kirguizia, asimismo otros beneficiarios han sido Georgia y Tayikistán. Entre los principales proyectos desarrollados por TICA en la región se encuentran: construcción de carreteras en Turkmenistán, Kirguizia y Georgia; la reforma del sistema de salud en Kirguizia (con la participación de la OMS y el PNUD), programas de diversificación agrícola, mejora de cultivos y modernización de la infraestructura de irrigación en Turkmenistán y Uzbekistán, el Programa del Rescate Ecológico del Mar Aral, la reestructuración del sistema de aduanas en Azerbaiyán, el establecimiento de la Bolsa de Valores de Alma-atá, entre otros.¹³⁷

Por otro lado, el caso de Taiwán resulta por demás interesante, ya que lleva a cabo uno de los programas más extensos en materia de oferta de cooperación técnica hacia otras economías en desarrollo. Con base en el acelerado desarrollo del sector agrícola taiwanés se inició la oferta de cooperación técnica hacia el exterior, tal fue el caso del envío de una misión técnica en agricultura a Vietnam en 1959. A ella le siguió la instrumentación de un extenso programa piloto de asistencia técnica a las naciones africanas en 1960, conocido como "Operación Vanguardia", que inició con un numeroso contingente de técnicos taiwaneses a Liberia en 1961.¹³⁸

La institución que durante los últimos 25 años ha sido encargada de coordinar la cooperación que ofrece Taiwán es el Comité de Cooperación Técnica Internacional (CITC) y, con el fin de fortalecer y extender los programas de cooperación al exterior, en 1996 fue establecido el Fondo de Cooperación Internacional y Desarrollo (ICDF), en cuyo mandato se incluyen las áreas de cooperación técnica, operación de préstamos e inversiones, actividades educativas y de capacitación y asesoría.

La principal modalidad de la cooperación taiwanesa es el envío de misiones técnicas que llevan a cabo actividades que incluyen: evaluación de campo, introducción de métodos y tecnologías de modo experimental, capacitación y entrenamiento de personal local y transferencia de equipo y tecno-

¹³⁶ DOCUMENTO: "Prioridades, modalidades y estrategias de la práctica de cooperación por parte de los nuevos actores de cooperación internacional...".

¹³⁷ *Idem*.

¹³⁸ Pai-Po; Lee: *Promoting and Enhancing International Technical Cooperation*. Taipei, Committee of International Technical Cooperation, 1997, citado en: Pérez Bravo, Alfredo e Iván Roberto Sierra M: *Op. Cit.*, p 191.

logía. Así, de 1959 a 1996 Taiwán envió 105 misiones de expertos a 68 países distintos. Para 1997, operan 47 misiones integradas por un total de 389 especialistas en 33 países receptores. Aunque la agricultura sigue siendo el sector en el que se concentran las misiones técnicas, con un total de 34 en 1997, también destacan áreas como la pesca, las artesanías, la atención médica y la construcción de carreteras. Adicionalmente lleva a cabo cursos de capacitación y entrenamiento de especialistas extranjeros en diversas instituciones de la isla, casi 2000 técnicos de Africa, Asia, el Caribe, Centroamérica y Oceanía han participado en esos cursos.¹³⁹

Es de destacarse que en todos los ejemplos de los denominados actores emergentes de la cooperación internacional para el desarrollo, aquí presentados, se observa una renovación o creación de estructuras funcionales para la gestión de la cooperación, ya sea que las acciones se pongan en práctica a través de agencias especializadas o del establecimiento de programas especiales en la materia. Estas experiencias podrían servir como modelo a México en la estructuración de una nueva política de cooperación internacional.

¹³⁹ DOCUMENTO: "Prioridades, modalidades y estrategias de la práctica de cooperación por parte de los nuevos actores de cooperación internacional..."

1.6. Consideraciones finales sobre el marco conceptual e histórico de la cooperación internacional para el desarrollo

El análisis realizado en el presente capítulo nos ha permitido establecer de una manera clara y precisa tres elementos de análisis fundamentales de la cooperación internacional para el desarrollo: 1) su definición, 2) su tipología, y 3) su práctica a través del tiempo. Estos elementos nos permitirán tener una base conceptual para el análisis de esta forma de colaboración internacional en la actualidad y principalmente de la política mexicana en la materia.

En lo referente al primer elemento de análisis, hemos podido establecer una definición de la cooperación internacional para el desarrollo atendiendo, primero, a su ubicación dentro del marco general de la cooperación internacional y, segundo, a la diferencia existente entre ésta y otras formas de colaboración cuyo propósito es fomentar el desarrollo económico y social de los países insuficientemente desarrollados, tales como la ayuda externa, la asistencia técnica —comúnmente conocida como asistencia internacional— y la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD).

De esta manera, hemos podido señalar que como característica especial de esta forma de colaboración, su práctica abarca relaciones entre los actores involucrados que no podrían considerarse dentro de la cooperación en general, entendida ésta —de manera estricta— como la puesta en común de recursos destinados a la realización de un objetivo predeterminado por las partes, en una relación de igualdad entre sí, que supone una reciprocidad en la medida que existe una colaboración mutua de medios, riesgos y beneficios.

Por el contrario, observamos que este tipo de colaboración al establecerse entre actores en los que no existe una igualdad de circunstancias, tanto de capacidad como de desarrollo socioeconómico, se extiende a otras formas que son propias de las relaciones de ayuda o asistencia.

Así pudimos constatar la complejidad de la cooperación para el desarrollo, no sólo por el tipo de colaboración que se presenta entre actores desiguales, sino por las diversas modalidades, tipos y formas que adopta. De esta manera, se estableció que tanto la ayuda, la asistencia técnica y la Asistencia Oficial al Desarrollo, son partes de una obra común: la cooperación para el desarrollo.

Una vez definida la cooperación internacional para el desarrollo, —y con el propósito de hacer un análisis más preciso—, se estableció una tipología de la cooperación internacional en general sobre la base de cinco criterios diferenciadores, por medio de la cual se pudo ubicar al tipo de cooperación

cuyo propósito es el fomento del desarrollo de los países insuficientemente desarrollados y al mismo tiempo observar las formas y modalidades que adopta.

En ese sentido, se confirmó que la cooperación para el desarrollo abarca principalmente los tipos de cooperación económica, social y cultural, cuyos subtipos son la cooperación financiera, técnica, científica, tecnológica y educativa. Asimismo se observó que las modalidades que adopta son: bilateral, multilateral, triangular y multilateral; además de sus formas principales que abarcan a la cooperación gubernamental, no gubernamental y mixta; reembolsable y no reembolsable; horizontal y vertical.

También pudo establecerse que la cooperación para el desarrollo incluye otras formas de colaboración, tales como: la Asistencia Oficial al Desarrollo, que abarca donaciones, préstamos blandos y asistencia técnica; la ayuda externa cuyas formas son: la económica, la humanitaria y de emergencia, y por último el financiamiento al desarrollo que se constituye por créditos a largo plazo y condonación de deuda principalmente.

En lo referente al tercer elemento de análisis sobre la cooperación para el desarrollo que establecimos en este capítulo, pudimos distinguir cinco etapas de la evolución histórica de esta forma de colaboración entre los países, a partir de la creación de la ONU, después de la Segunda Guerra Mundial.

La primera, en la que comenzó a organizarse un sistema internacional de cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral, se caracterizó por la poca importancia que otorgaban los países desarrollados al mundo en desarrollo, debido en gran medida a que la preocupación en ese momento era la reconstrucción de Europa que había sido devastada por la guerra.

De esta manera los primeros esfuerzos, impulsados por los países en desarrollo, estuvieron enfocados a la creación de un sistema de cooperación internacional para el fomento del desarrollo de los países pobres, en el marco de Naciones Unidas.

Una vez establecido este sistema, que se materializó con la creación de una serie de agencias u organismos especializados a cargo del Consejo Económico y Social de la ONU y a través del establecimiento del Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico de la ONU, pudimos constatar que el problema al que se enfrentaron tanto la Organización como los países en desarrollo fue la falta de recursos para el financiamiento a los programas de la ONU enfocados a la promoción del desarrollo. Así, en el seno de la organización se iniciaron los debates en torno al financiamiento al desarrollo, generando con ello toda una serie de iniciativas tanto de países desarrollados como en desarrollo. Todo este debate en cuanto al financiamiento y las acciones que se emprendieron en los ámbitos bilateral y multilateral para solucionar

ese problema caracterizó a la segunda etapa de la evolución histórica de la cooperación para el desarrollo.

Una tercera etapa que pudimos distinguir una vez superada la problemática del financiamiento, aunque los recursos seguían siendo insuficientes, fue aquella en la que se dio una nueva dimensión al concepto de desarrollo que permitió centrar más claramente los objetivos de la asistencia a los países insuficientemente desarrollados tanto en el sistema de Naciones Unidas, como en el ámbito bilateral. Como pudimos ver, la nueva dimensión de ese concepto hacía énfasis en que no era suficiente el crecimiento económico de los países pobres, sino que el desarrollo abarcaba otros ámbitos —no sólo el económico— como el político, social y cultural. De esta manera se dio un nuevo impulso a la cooperación para el desarrollo con el surgimiento de toda una serie de iniciativas tanto de la ONU como de los países desarrollados. Así por ejemplo, se declaró la primera década de Naciones Unidas para el Desarrollo en el ámbito multilateral y se establecieron una gran cantidad de agencias y programas en el ámbito bilateral, como la ALPRO de Estados Unidos.

Posteriormente, la cuarta etapa estuvo caracterizada por un deterioro de la cooperación internacional para el desarrollo en los dos niveles, multilateral y bilateral, debido sobre todo a la Guerra Fría que obstaculizaba las iniciativas en el ámbito multilateral y generaba una alta condicionalidad, a nivel bilateral, para otorgar los recursos a los países pobres, sobre todo al tratar, las grandes potencias, de acercarlos a su esfera de influencia. Asimismo la existencia de otros factores como las crisis económicas de los años setenta y ochenta llevaron a debilitar el sistema de cooperación sobre todo por la disminución de recursos y debido a la presencia de problemas como el de la deuda que vivían los países en desarrollo.

La última etapa, en la que actualmente nos encontramos —la cual será tratada con mayor detalle en el siguiente capítulo—, viene a constituir un nuevo impulso de la cooperación internacional para el desarrollo, pero ahora bajo una nueva concepción en la que las relaciones de ayuda no tienen cabida, sino que se impone como necesidad fundamental la participación activa tanto de donantes como de receptores. Asimismo, ésta se presenta como una etapa en la que la cooperación para el desarrollo estará determinada por tres variables principales: el libre mercado, la democracia y el desarrollo económico sustentable. Todos estos, son elementos de análisis del siguiente capítulo.

Un factor muy importante que nos permitió determinar el análisis de este capítulo, fue la preocupante reducción, que se ha dado en los últimos dos años, de los recursos destinados por los gobiernos de los países desarrollados a contribuir al desarrollo de los países insuficientemente desarrollados. Esto nos ha llevado a inferir que es necesaria una redefinición de la AOD, hemos seña-

lado que sería conveniente incluir otras fuentes de recursos y no sólo recurrir a los que se otorgan por la vía oficial o gubernamental. De esta manera hemos afirmado que lo que durante más de 25 años se ha denominado Asistencia Oficial al Desarrollo convendría ampliarlo a un concepto como el de “Recursos de Cooperación para el Desarrollo”, el cual involucraría no sólo a los recursos otorgados por los gobiernos, sino que habría nuevas fuentes de recursos, así como la participación de un mayor número de actores, todo ello en beneficio de los países que requieren un apoyo para consolidar su desarrollo.

Adicionalmente al análisis realizado sobre la evolución histórica de la cooperación para el desarrollo, que nos permitió observar de manera general las deficiencias y factores existentes que han llevado a un replanteamiento de esta forma de colaboración en la actualidad, fue necesario analizar a los principales actores de la cooperación, primero en el ámbito multilateral en la ONU y enfocándonos al PNUD, que es el órgano encargado de coordinar y administrar la cooperación para el desarrollo en Naciones Unidas.

Asimismo, se describió el funcionamiento del organismo coordinador que ha servido de foro para armonizar las políticas de los principales países donantes de recursos para el desarrollo, es decir la OCDE, a través del Comité de Asistencia al Desarrollo. De igual manera, revisamos de manera general las tendencias de las políticas de cooperación de los principales donantes, caso por caso, con el fin de determinar cuáles son sus lineamientos en la práctica de la cooperación, así como de los “donantes emergentes”, cuyo análisis nos ha permitido dejar sentado la transformación del ámbito de la cooperación internacional en la actualidad.

El análisis, llevado a cabo en el presente capítulo, de estos tres elementos de la cooperación para el desarrollo —definición, tipología y práctica— nos permitirá establecer las tendencias que existen en la actualidad de esta forma de colaboración, lo cual es tema central del siguiente capítulo, y así podremos contar con los elementos necesarios para hacer un análisis más preciso de la política mexicana en la materia, lo cual será tratado en el tercer capítulo.

CAPÍTULO 2.

LA CONFORMACIÓN DEL NUEVO ORDEN MUNDIAL: FACTORES QUE IMPULSAN LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

En el capítulo anterior, hemos visto de manera general los factores que influyeron en el deterioro de un sistema internacional de cooperación para promover el desarrollo económico y social de los países insuficientemente desarrollados, cuyo establecimiento se pretendía desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, hace más de cincuenta años.

En la actualidad, a escala internacional se presentan nuevos factores en los ámbitos político, económico, social, cultural, etc., y se acentúan otros que ya existían, generando con ello un escenario en el que se hace necesaria una idea de cooperación para el desarrollo más perfeccionada, tanto en su definición y sus objetivos, como en las formas en que debe llevarse a cabo.

El análisis de dichos factores nos permitirá determinar: 1) el impacto que tienen sobre el desarrollo socioeconómico de los países receptores; 2) las repercusiones para los países en desarrollo al integrarse a un sistema mundializado y la necesidad de establecer mecanismos de cooperación para el desarrollo; 3) la influencia que tienen sobre las políticas de cooperación de los principales países donantes, y 4) la influencia que tienen sobre la viabilidad de las nuevas iniciativas, de cooperación internacional para el desarrollo que se han presentado tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral.

Esto, a su vez, nos proporcionará un panorama del medio internacional sobre el cual actuará México al ejecutar su política de cooperación para el desarrollo en los próximos años y con ello podremos proponer las acciones que deberán instrumentarse para llevarla a cabo de una manera más eficaz —tema central del tercer capítulo—, tomando a la evaluación del medio internacional como uno de los elementos indispensables para analizar o proponer acciones de política exterior en este ámbito de las relaciones de nuestro país.

En ese sentido, el presente capítulo estará enfocado al análisis de la transformación que está viviendo el sistema internacional actual, y centraremos la atención en aquellos factores que tienen una gran incidencia en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo y que involucran tanto a países desarrollados, como a países en desarrollo.

Así, analizaremos de manera general cuatro elementos fundamentales: 1) los fenómenos que se presentan en la etapa de transición hacia el establecimiento de un nuevo orden internacional; 2) los factores que han impulsado la

conformación de dicho nuevo orden; 3) los problemas que han adquirido un carácter global en esta etapa de transición —que inciden en las relaciones de cooperación—, y 4) cuál será el papel de la cooperación internacional para el desarrollo en ese nuevo orden.

2.1. La etapa de transición hacia el establecimiento de un nuevo orden mundial

En la actualidad es bien sabido que el mundo se encuentra en una etapa de transición hacia la conformación de un nuevo orden mundial.¹⁴⁰ La bipolaridad,¹⁴¹ que caracterizó al sistema internacional surgido de la segunda posguerra, llegó a su fin al desintegrarse la Unión Soviética en 1991.

Este hecho aunado a otros factores presentes en el medio internacional, tales como: el acelerado avance en la ciencia y la tecnología; la presencia de otros actores internacionales además de los Estados —que paulatinamente han adquirido mayor relevancia, por ejemplo: las empresas transnacionales, los organismos no gubernamentales o las organizaciones y agrupaciones intergubernamentales—; la existencia de problemas ahora considerados de carácter global como la pobreza, el hambre, la explosión demográfica, el agotamiento y la explotación irracional de los recursos naturales, el desequilibrio ecológico, etc., han generado una serie de transformaciones a escala mundial en los ámbitos político, económico, ideológico, social, demográfico y cultural.

Así, desde el inicio de la década de los noventa se percibe, con mayor énfasis, en el medio internacional la presencia de diversos fenómenos que inciden en la necesidad de configurar un nuevo orden internacional. Se perciben unas necesidades globales que sólo podrán ser satisfechas en el ámbito internacional mediante la cooperación.

¹⁴⁰ Si bien el expresidente estadounidense George Bush, en muchas ocasiones, después del colapso del bloque soviético, empleó el término "New World Order" para describir un mundo en el que la libertad y los derechos de los hombres se respetan en todos los países, podemos afirmar que dicho orden aún no se establece, sino que el mundo vive una etapa de transición hacia su establecimiento. En ese sentido, la noción de "orden internacional" debe entenderse como el establecimiento de relaciones internacionales en equilibrio en todos los ámbitos donde las controversias se resuelvan por la vía de la paz, exista el respeto a la independencia de cada país, la libre autodeterminación, y una verdadera organización mundial que regule las relaciones entre los Estados.

¹⁴¹ La bipolaridad hace referencia a la estructura de la sociedad internacional heredada de la segunda posguerra, caracterizada por la prevalencia de dos superpotencias militares, Estados Unidos y Unión Soviética, que como polos de poder ejercieron su dominio ideológico-político-económico a escala mundial, actuando de manera antagónica cada una de ellas sobre una amplia zona de influencia hegemónica, correspondiente al bloque occidental o capitalista y al oriental o socialista, respectivamente.

En lo político, el fin de la bipolaridad —que algunos autores vieron como el fin de la historia, el surgimiento de un multipolarismo económico, el desarrollo de un globalismo a ultranza, o como la recomposición de las alianzas de las potencias internacionales y el desplazamiento del conflicto Este-Oeste a Norte-Sur—, ha generado que la toma de decisiones sobre asuntos políticos, económicos, sociales e incluso culturales, de carácter mundial, se concentre en un reducido número de países —los más desarrollados. Esto se ha hecho más evidente a partir de diversos sucesos como la guerra del Golfo Pérsico, los ataques a Irak y la intervención de la OTAN en Kosovo, los cuales han demostrado que las responsabilidades e intereses de Estados Unidos, uno de los países más desarrollados del mundo, son compartidos por otro reducido número de países de alto nivel de desarrollo. Asimismo, esto se demuestra con el hecho de que exista también una uniformidad de criterios entre los países miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para intervenir aún sin el consenso de la sociedad internacional.

De esta manera, la conjunción de dos elementos en los primeros años de la presente década: fin de la guerra fría y la victoria de Estados Unidos —el país de mayor desarrollo económico— en el Golfo Pérsico hacen que exista en esta etapa de transición hacia la configuración de un nuevo orden mundial, —en términos de realismo político— una “profunda concentración del poder internacional, sin los balances y contrapesos que caracterizaron la rivalidad Este-Oeste”.¹⁴²

Así, en la conformación de la nueva agenda internacional las necesidades básicas de los países en desarrollo han ocupado un lugar secundario, mientras que los temas que han adquirido una mayor relevancia, entre otros, son: el del libre comercio, medio ambiente, migración, narcotráfico, derechos humanos y promoción de la democracia. De esta manera se percibe que se ha conformado una agenda que atiende a los intereses de los países altamente desarrollados —que son los que concentran el poder internacional— de establecer las mejores condiciones para la expansión de los mercados, y deja en segundo término temas estructurales como los del desarrollo, pobreza extrema, desigualdad en la distribución del ingreso y financiamiento al desarrollo de los países atrasados.

En ese sentido, uno de los debates de esta etapa de transición se refiere a las prioridades sobre las que debe concentrarse la sociedad internacional para conformar un nuevo orden mundial. Para los países en desarrollo los nuevos temas se originan en carencias de satisfactores básicos, desigualdad del ingreso, bajo crecimiento económico y desempleo, y crisis económicas recurrentes.

¹⁴² Rozental, Andrés: *La política exterior de México en la era de la modernidad*. México, F.C.E., 1993, p. 24.

Para los países industrializados, se imponen medidas de control de los mercados y el libre flujo de comercio e inversión, así como la extensión de los valores democráticos a todo el mundo.

Es decir, se percibe la tendencia hacia la creación de un orden mundial en el cual deben existir las mejores condiciones para la producción, la inversión y el comercio internacionales, cuyas premisas en las que se pretende fundar son: la libertad, la democracia, el libre mercado y el respeto a los derechos humanos.

Para ello se impone, desde los países altamente desarrollados, el denominado proceso de globalización o mundialización como una idea homogenizadora en todos los ámbitos. En lo político, con el establecimiento y promoción de gobiernos democráticos; en lo económico, con los programas de ajuste estructural en las denominadas economías emergentes y la insistencia, tanto de los países desarrollados como de los organismos financieros internacionales, de establecer en todo el mundo economías apegadas a las reglas del mercado; en lo social y cultural, con la imposición de valores y patrones de consumo y conducta, buscando con ello eliminar todos los factores que pudieran distorsionar al sistema globalizado, tales como: gobiernos autoritarios, narcotráfico, movimientos sociales, flujos migratorios, etc.

Por otra parte, en lo económico, puede percibirse que dos son los fenómenos que caracterizan a la economía internacional de nuestros días: la “globalización” y la “regionalización”.¹⁴³ La noción de globalización de la economía, impulsada por los países desarrollados, apuntaría hacia la conformación de una economía mundial con mercados globales, procesos productivos internacionalizados y reglas multilaterales claras, tanto para países desarrollados como aquellos que aún se encuentran en desarrollo —situación, ésta última, que en la práctica no se da. La regionalización tendería hacia la conformación

¹⁴³ Como afirma el señor José Bengoa, Relator Especial de la ONU, es común señalar que el proceso dominante hoy en día en el mundo es la “globalización”; sin embargo, este concepto adquiere diversos significados según el lugar que cada país ocupa en el mundo. Lo que para los países en desarrollo es apertura y adquisición de nuevos modelos económicos, sociales y culturales, para los países desarrollados es reafirmación y expansión de sus propios valores económicos, sociales, políticos y culturales a escala mundial. (Organización de las Naciones Unidas. E/CN.4/Sub.2/1997/9, “La realización de los derechos económicos, sociales y culturales”, Comisión de Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, 1997). La globalización puede definirse, por tanto, como aquella concepción del sistema internacional —impuesta por los países desarrollados, y aceptada por los países en desarrollo— que implica la conjunción del desarrollo económico, la interdependencia y la integración de las naciones del mundo como transición a una sola economía mundial. Por otra parte, el regionalismo podría definirse como el proceso de creciente interdependencia económica a escala regional, que es impulsado por acuerdos preferenciales de integración económica y comercial, principalmente, con el objeto de aumentar la competitividad y constituir un cimiento para una economía internacional más competitiva, sirviendo al mismo tiempo como bloque proteccionista.

de bloques cerrados y proteccionistas. Si bien éstos parecen contradictorios ambos coexisten manteniendo rasgos similares, tales como la internacionalización de los mercados financieros, la movilidad del capital internacional y la aplicación masiva de avances tecnológicos a los procesos productivos.

De esta manera, se ha dado la creación de nuevos esquemas de producción y paralelamente la conformación de mercados integrados regionalmente, a partir de bloques económicos que coinciden con el establecimiento de un mundo económico y competitivo de libre comercio, tomando como base la liberalización y desregulación, lo que ha conducido al establecimiento de redes o sistemas productivos transnacionales.

Así, en los últimos años se ha presenciado la configuración de tres bloques económico-comerciales principales: 1) el que forman, en América del Norte, Estados Unidos, México y Canadá (TLCAN) y con la perspectiva de incorporar a otros países de América Latina que ya han iniciado procesos subregionales de integración.¹⁴⁴ 2) El europeo, encabezado por Alemania e integrado por los 15 países de la Unión Europea (UE), el cual se ampliaría con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y al que podrían incorporarse las economías de Europa Oriental, así como lo que fue la Unión Soviética;¹⁴⁵ y, 3) el bloque asiático encabezado por Japón, que incluye a los "cuatro tigres" (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur) y a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) formada por Tailandia, Malasia, Indonesia,

¹⁴⁴ Algunos de los principales mecanismos de integración económica que existen en América Latina y el Caribe son: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), establecida en 1980 con el objetivo principal de establecer un mercado común latinoamericano. los miembros son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El MERCOSUR, formado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. El Grupo de los Tres (G-3), constituido por Colombia, México y Venezuela, establecido mediante un acuerdo firmado por los cancilleres de los tres países el 11 de marzo de 1989, tiene como propósito la promoción de la integración entre sus miembros y el fortalecimiento de la cooperación recíproca con los países de Centroamérica y el Caribe. La Asociación de Estados del Caribe (AEC), establecida en 1994, está conformada por 25 países y 12 territorios, entre sus objetivos principales se encuentra el de promover un espacio económico ampliado en el Caribe para el comercio y la inversión (véase: <http://www.secofi-snci.gob.mx/Foros/foros.htm>. *SECOFI, Foros comerciales multilaterales y regionales*).

¹⁴⁵ La Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) estuvo conformada por siete países: Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Suiza y Liechtenstein; de éstos, tres pertenecen ya a la Unión Europea (Austria, Finlandia y Suecia). Además, sobre la ampliación de la UE habría que considerar los capítulos de la Comunicación "Agenda 2000" sobre el desafío de la ampliación, en este documento se extraen las principales conclusiones y recomendaciones de los dictámenes y se presenta el punto de vista de la Comisión sobre la apertura del proceso de negociación con vistas a la adhesión; así, la Comisión ha recomendado que se inicien las negociaciones con Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia, con vistas a su adhesión (véase: http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_es.htm. *Agenda 2000: Conso-*
lidación de la Unión y preparación de la ampliación).

Filipinas, Vietnam, Myanmar y Laos, cuya influencia podría extenderse a Australia, Nueva Zelanda y China.

En ese sentido, lo que se observa es que el mundo no avanza hacia una economía mundial o —como se ha denominado— a una “globalización económica”, sino a un planeta dividido en tres grandes bloques y una vasta periferia marginal.

Así, un hecho que se hace evidente, es que el proceso de globalización económica es indisociable de un reducido número de países, los más desarrollados, principalmente los pertenecientes al Grupo de los 7 (G-7) —Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido— y a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); es decir a los 21 países más industrializados, de los 29 que integran dicha organización.

De esta manera, el G-7, incorpora a un país decisivo en el área del Pacífico asiático, Japón; a dos del TLCAN, esto es, Estados Unidos y Canadá, y a cuatro de la Unión Europea: Alemania, Reino Unido, Francia e Italia. Este grupo representa alrededor del 68% del PIB mundial y el 52% de las exportaciones. Por su parte, los países altamente industrializados que forman parte de la OCDE (incluyendo los “Siete”) dan origen a casi el 78% del PIB mundial y al 70% de las exportaciones; los cuales, a su vez, se constituyen en los principales oferentes de recursos de cooperación para el desarrollo, aportando alrededor del 90% de la AOD total mundial (Véase Tabla 4).

Podría decirse, por tanto, que el fenómeno de la globalización económica es difícilmente separable de la presencia de los países más industrializados en las tres regiones decisivas de la economía mundial, con la posibilidad de incorporar a los países “punta” o a las denominadas economías emergentes, que comprenden a las economías asiáticas de reciente industrialización, así como a los países latinoamericanos de mayor nivel de desarrollo como México, Brasil, Argentina y Chile y algunos países europeos en transición.

De esta forma, la economía mundial apunta hacia un proceso de globalización o mundialización económica que tiende a ser excluyente de aquellos espacios que no representan una oportunidad para la ampliación de los mercados de las economías más industrializadas. Lo cual también incidiría en las políticas de los principales países donantes al momento de otorgar los recursos destinados a la promoción del desarrollo de los países atrasados económicamente, tema que abordaremos con más detalle en el apartado 2.4.1, de este capítulo.

Por otro lado, se suman a estos fenómenos mundiales, de carácter político y económico, otros de índole ideológico, social y cultural, tales como: el énfasis en la difusión de valores a escala mundial con el creciente impacto de los medios de comunicación audiovisuales cuyos contenidos se determinan en

los países altamente desarrollados y con la tendencia a crear patrones de consumo y de vida semejantes, a pesar de la existencia de la enorme polarización del ingreso, de una mayor fragmentación política, de pugnas de carácter religioso y del surgimiento de nuevas expresiones de nacionalismos y reivindicaciones de lo local y tradicional, lo que mantiene latente las posibilidades de conflictos regionales.

De igual forma, el acelerado aumento de los flujos migratorios del Sur hacia el Norte, como respuesta a fenómenos étnicos, económicos y políticos, que han originado manifestaciones de racismo y xenofobia que contradicen la difusión de valores democráticos a escala mundial.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que el mundo, como consecuencia del efecto de esos fenómenos, que afectan a todos los países, tiende a transformarse realmente en una sociedad mundial —pero no por la voluntad de los Estados, sino por la magnitud de los fenómenos presentes en él—, cuyas estructuras y dinámicas han experimentado un cambio trascendental que a la vez que plantea nuevos problemas y retos, tiende a propiciar el surgimiento de valores e intereses comunes al conjunto de esa sociedad mundial.

Asimismo, se puede afirmar que las relaciones internacionales no sólo responden a factores estrictamente políticos, sino también a factores culturales, tecnológicos y económicos. Que al clásico problema de la guerra y la paz, se añaden los problemas del desarrollo socioeconómico de las regiones más atrasadas del planeta; que si bien el Estado sigue siendo el actor fundamental en las relaciones internacionales, éstas han perdido su característica estatocéntrica, debido sobre todo a la aparición de nuevos actores no gubernamentales, tales como las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG's).¹⁴⁶

Un hecho fundamental es que —sumado a las transformaciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas— aparecen nuevos problemas internacionales, y se acentúan los ya existentes, los cuales han adquirido un carácter global, definidos éstos como “aquellos cuya ausencia de solución puede significar peligro para el género humano en el futuro y que deben ser resueltos por un esfuerzo conjunto si se quiere asegurar la existencia futura de la humanidad”.¹⁴⁷

¹⁴⁶ La característica estatocéntrica de las relaciones internacionales se refiere a aquella concepción de la sociedad internacional derivada de los teóricos del realismo político en la que postulaban que los Estados eran los actores fundamentales en las relaciones internacionales. Los individuos o agrupaciones sociales sólo contaban como miembros de un Estado, de esta manera las relaciones internacionales eran interpretadas como relaciones interestatales.

¹⁴⁷ Sojak, Vladimir: “Relaciones Internacionales y Globalismo”, en *Teoría de las Relaciones Internacionales Hoy*, México, UNAM, F.C.P. y S., CRI, 1991, p. 157.

La pobreza, la polarización del ingreso, la desnutrición, la insalubridad y el deterioro del medio ambiente son, entre otros, problemas que, a la vez que se interrelacionan formando un círculo vicioso,¹⁴⁸ han adquirido un carácter global. En esta etapa de transición hacia el establecimiento de un nuevo orden mundial, se percibe que los problemas globales están determinados por fenómenos que tienen que ver con los sistemas productivos, los cuales han generado en gran medida la desigualdad que vive el mundo de hoy.

Asimismo, se advierte, por un lado, la tendencia de los países desarrollados de extender los valores del mercado, la democracia y los derechos humanos a través de la imposición de la idea de la globalización o mundialización, mediante la condicionalidad que imponen a los países en desarrollo cuando contribuyen con sus esfuerzos de desarrollo; por otro, observamos la resistencia de los países en desarrollo a seguir bajo las condiciones que han generado su atraso, al mismo tiempo que impulsan, aunque de manera desordenada e intermitente, un cambio en las relaciones económicas y políticas internacionales a escala mundial.

Es sobre la base de estos fenómenos y problemas presentes en el medio internacional actual, que se formula una nueva concepción de la cooperación para el desarrollo, ampliando sus objetivos y las formas en que se había realizado.

En el siguiente apartado con el fin de llevar a cabo un análisis más preciso de las tendencias de la cooperación para el desarrollo en la actualidad, revisamos de manera general los principales factores que han impulsado la conformación de un nuevo orden mundial, cuya influencia sobre las relaciones de colaboración entre países desarrollados y en desarrollo es determinante.

¹⁴⁸ Como ya hemos apuntado en el capítulo anterior, el "círculo vicioso del subdesarrollo", se refiere a la conjugación de problemas estructurales en el ámbito económico y social que impiden alcanzar el desarrollo, tales como: alto crecimiento de la población, pobreza, subalimentación, analfabetismo y degradación del medio ambiente

Tabla 4. Indicadores Básicos de los Principales Bloques Económicos

Agrupaciones y Países	Población		Participación en el PIB Mundial 1994		PNB per cápita (dólares) 1994	Participación en el comercio mundial 1994		Millones de Dólares 1994		
	Millones	% en el mundo	(mdd)	%		Exportaciones (mdd)	Importaciones (mdd)		%	
G-7	669.7	11.96	17,200,250	68.19	23,809	3,281,522	52.29	3,229,706	51.45	46,602
Alemania	81.5	1.46	2,045,991	8.11	25,580	565,307	9.01	554,118	8.83	6,818
Canadá	29.2	0.52	542,954	2.15	19,510	190,101	3.03	209,087	3.33	2,250
Estados Unidos	260.6	4.65	6,648,013	26.36	25,880	836,415	13.33	957,209	15.25	9,927
Francia	57.9	1.03	1,330,381	5.27	23,420	424,737	6.77	408,318	6.51	8,466
Italia	57.1	1.02	1,024,634	4.06	19,300	278,378	4.44	256,921	4.09	2,705
Japón	125.0	2.23	4,590,971	18.20	34,630	600,110	9.56	463,390	7.38	13,239
Reino Unido	58.4	1.04	1,017,306	4.03	18,340	386,474	6.16	380,663	6.06	3,197
OCDE	807.5	14.42	19,769,437	78.36	21,924	4,399,268	70.10	4,310,142	68.67	59,096
Alemania	81.5	1.46	2,045,991	8.11	25,580	565,307	9.01	554,118	8.83	6,818
Australia	17.8	0.32	331,990	1.32	18,000	58,062	0.93	68,755	1.10	1,088
Austria	8.0	0.14	196,546	0.78	24,630	82,237	1.31	83,834	1.34	655
Bélgica	10.1	0.18	227,550	0.90	22,870	224,364	3.58	209,188	3.33	728
Canadá	29.2	0.52	542,954	2.15	19,510	190,101	3.03	209,087	3.33	2,250
Dinamarca	5.2	0.09	146,076	0.58	27,970	72,481	1.15	67,263	1.07	1,446
España	39.1	0.70	482,841	1.91	13,440	111,791	1.78	121,337	1.93	1,305
Estados Unidos	260.6	4.65	6,648,013	26.36	25,880	836,415	13.33	957,209	15.25	9,927
Finlandia	5.1	0.09	97,961	0.39	18,850	36,490	0.58	34,992	0.56	290
Francia	57.9	1.03	1,330,381	5.27	23,420	424,737	6.77	408,318	6.51	8,466
Irlanda	3.6	0.06	52,060	0.21	13,530	40,446	0.64	39,483	0.63	109
Italia	57.1	1.02	1,024,634	4.06	19,300	278,378	4.44	256,921	4.09	2,705
Japón	125.0	2.23	4,590,971	18.20	34,630	600,110	9.56	463,390	7.38	13,239
N. Zelandia	3.5	0.06	50,777	0.20	13,350	16,011	0.26	18,116	0.29	110
Noruega	4.3	0.08	109,568	0.43	26,390	50,837	0.81	45,573	0.73	1,137
Países Bajos	15.4	0.27	329,768	1.31	22,010	197,115	3.14	180,466	2.88	2,517
Portugal	9.9	0.18	87,257	0.35	9,320	24,586	0.39	30,354	0.46	308
Reino Unido	58.4	1.04	1,017,306	4.03	18,340	386,474	6.16	380,663	6.06	3,197
Suecia	8.8	0.16	196,441	0.78	23,530	83,406	1.33	80,711	1.29	1,819
Suiza	7.0	0.12	260,352	1.03	37,930	119,920	1.91	100,364	1.60	982

Agrupaciones y Países	Población		Participación en el		PNB per cápita (dólares) 1994	Participación en el comercio mundial 1994		AOD Millones de Dólares 1994		
	Millones	% en el mundo	PIB Mundial 1994 (mdd)	%		Exportaciones (mdd)	%		Importaciones (mdd)	%
UNION EUROPEA	370.9	6.62	7,312,533	28.99	20,673	2,543,462	40.53	2,470,380	39.36	30,422
Alemania	81.5	1.46	2,045,991	8.11	25,580	565,307	9.01	554,118	8.83	6,818
Austria	8.0	0.14	196,546	0.78	24,630	82,237	1.31	83,834	1.34	655
Bélgica	10.1	0.18	227,550	0.90	22,870	224,364	3.58	209,188	3.33	728
Dinamarca	5.2	0.09	146,076	0.58	27,970	72,481	1.15	67,263	1.07	1,446
España	39.1	0.70	482,841	1.91	13,440	111,791	1.78	121,337	1.93	1,305
Finlandia	5.1	0.09	97,961	0.39	18,850	36,490	0.58	34,992	0.56	290
Francia	57.9	1.03	1,330,381	5.27	23,420	424,737	6.77	408,318	6.51	8,466
Grecia	10.4	0.19	77,721	0.31	7,700	15,650	0.25	22,732	0.36	
Irlanda	3.6	0.06	52,060	0.21	13,530	40,446	0.64	39,483	0.63	109
Italia	57.1	1.02	1,024,634	4.06	19,300	278,378	4.44	256,921	4.09	2,705
Luxemburgo	0.4	0.01			39,600					59
Países Bajos	15.4	0.27	329,768	1.31	22,010	197,115	3.14	180,466	2.88	2,517
Portugal	9.9	0.18	87,257	0.35	9,320	24,586	0.39	30,354	0.48	308
Reino Unido	58.4	1.04	1,017,306	4.03	18,340	386,474	6.16	380,663	6.06	3,197
Suecia	8.8	0.16	196,441	0.78	23,530	83,406	1.33	80,711	1.29	1,819
TLCAN	378.3	6.75	7,568,082	30.00	16,523	1,080,123	17.21	1,252,702	19.96	12,177
Canadá	29.2	0.52	542,954	2.15	19,510	190,101	3.03	209,087	3.33	2,250
Estados Unidos	260.6	4.65	6,648,013	26.36	25,880	836,415	13.33	957,209	15.25	9,927
México	88.5	1.58	377,115	1.50	4,180	53,607	0.85	86,406	1.38	
BLOQUE ASIÁTICO	1,725.8	30.81	6,525,882	25.87	16,164	600,110	9.56	463,390	7.38	13,239
Japón	125.0	2.23	4,590,971	18.20	34,630					
TIGRES	53.5	0.96	577,335	2.29	17,470	116,228	1.85	121,364	1.93	
Corea del Sur	44.5	0.79	376,505	1.49	8,260					
Hong Kong	6.1	0.11	131,881	0.52	21,650					
Singapur	2.9	0.05	68,949	0.27	22,500	101,929	1.62	99,194	1.58	
Taiwan										

Agrupaciones y Países	Población		Participación en el PIB Mundial 1994		PNB per cápita (dólares) 1994	Participación en el comercio mundial 1994		AOD Millones de Dólares 1994	
	Millones	% en el 1994 mundo	(mdd)	%		Exportaciones (mdd)	(bienes y servicios importaciones (mdd)		%
ANSEA	335.1	5.98	452,637	1.79	1,930	195,284	3.11	216,048	3.44
Filipinas	67.0	1.20	64,162	0.25	950	24,033	0.38	27,809	0.44
Indonesia	190.4	3.40	174,640	0.69	880	46,295	0.74	49,704	0.79
Malasia	19.7	0.35	70,626	0.28	3,480	65,795	1.05	70,106	1.12
Tailandia	58.0	1.04	143,209	0.57	2,410	59,161	0.94	68,429	1.09
Otros:	1212.2	21.64	904,939	3.59	10,627	198,738	3.17	205,215	3.27
Australia	17.8	0.32	331,990	1.32	18,000	58,062	0.93	68,755	1.10
Nueva Zelandia	3.5	0.06	50,777	0.20	13,350	16,011	0.26	18,116	0.29
China	1190.9	21.26	522,172	2.07	530	124,665	1.99	118,344	1.89
MUNDIAL	5601.3	100.00	25,223,462	100.00	4,470	6,275,740	100.00	6,276,817	100.00

FUENTE: The World Bank, *From Plan to Market (World Development Report 1996)*, New York, Oxford University Press, 1996

2.2. Los principales factores que impulsan la conformación del nuevo orden mundial.

En este periodo de transición hacia el establecimiento de un nuevo orden mundial, pueden distinguirse tres factores fundamentales: 1) el acelerado avance en la ciencia y la tecnología, factor que genera toda una serie de cambios en el orden establecido; 2) la mundialización o expansión a escala mundial de los procesos económicos, el cual ha sido impulsado, en gran medida, por el factor anterior, y 3) la polarización del ingreso a escala mundial, generada por el segundo de estos factores.

Estos factores, que se han presentado cíclicamente en el desarrollo de la humanidad —primera, segunda y tercera revoluciones industriales—, se han acentuado aún más y la magnitud de su impacto a escala mundial no tiene precedentes.¹⁴⁹

Una revisión de dichos fenómenos y su impacto en el medio internacional en la actualidad, proporcionará una visión más amplia de las características de este periodo de configuración de un nuevo orden mundial y de esta manera podremos establecer las características que está adoptando la cooperación internacional para el desarrollo.

2.2.1. Los avances en la ciencia y la tecnología y sus efectos en la configuración del nuevo orden mundial

Uno de los fenómenos que más ha influido en la configuración del nuevo orden mundial es el acelerado avance en la ciencia y la tecnología, éste ha incidido en la competitividad en los sectores productivos y de servicios. De esta manera, el acelerado desarrollo industrial y comercial, basado en la informática, las comunicaciones y la electrónica —que ha permitido enlazar y articular en un movimiento único operaciones financieras y decisiones productivas a

¹⁴⁹ La Primera Revolución Industrial se sustentó en un sistema técnico basado en la máquina de vapor; en ese sentido, la introducción de la electricidad, del motor a explosión y de las turbinas en el segundo tercio del siglo XIX trastocó dicho sistema. La Segunda Revolución Industrial se caracterizó por el desarrollo de: la televisión, la xerografía, la computadora; las máquinas herramientas de control numérico, los circuitos integrados y el microprocesador. La Tercera Revolución, la de nuestros días, denominada "Científica y Tecnológica", se caracteriza fundamentalmente por la invención de los transistores, de la informática y de los microchips, considerándose como uno de los avances más sobresalientes la digitalización de la información a través del código binario. Arroyo Pichardo, Graciela. "Globalismo y Totalidad: el poder tecnológico", en *Relaciones Internacionales* No. 67, México, UNAM, F.C.P. y S., CRI, julio-septiembre, 1995, p. 25-26.

escala mundial—, ha originado grandes cambios en las formas en que países y empresas comercian entre sí. De igual manera han incidido los avances en el desarrollo de la biotecnología, la microelectrónica, la robótica y los nuevos materiales, que por un lado han ido disminuyendo la importancia de las materias primas y, por otro, han acentuado la relevancia de los servicios.

La globalización o mundialización económica ha sido impulsada por una revolución tecnológica, o en otros términos, por la “Tercera Revolución Industrial”, la cual puede definirse como “la mutación en el proceso de desarrollo y producción de tecnologías por la irrupción de la ciencia dando lugar a cambios en las relaciones de producción”.¹⁵⁰ La revolución tecnológica y de las telecomunicaciones ha llegado a modificar los factores determinantes de la industrialización y la capacidad competitiva de las economías y ha provocado cambios radicales en la actividad productiva mundial.

Esta revolución, en la que intervienen principalmente los países altamente industrializados, como Estados Unidos, Japón, Alemania y los Tigres del Pacífico, produjo en un lapso de tiempo muy breve un cambio tecnológico,¹⁵¹ el cual significó una ruptura con el sistema tecnológico anterior dando lugar a una situación de desorden comercial y financiero y a una inestabilidad política, tal y como se han presentado, principalmente, los cambios en Europa del Este, los procesos de democratización, la apertura, la liberalización económica y las crisis sociales en diferentes regiones y países del mundo.

Si bien, por un lado, el proceso de mundialización económica, impulsado por el avance tecnológico, está dando lugar a incrementos de la productividad y mejoramiento del bienestar general, cuyas opciones podrían proponer la cooperación en lugar de la rivalidad, lo cual se expresa en fenómenos tan concretos como la subcontratación industrial, las alianzas estratégicas entre empresas, la integración económica, la formación de grandes bloques comerciales, y en la solidaridad entre los agentes productivos para incrementar la productividad y mejorar las condiciones de inserción de empresas y países en

¹⁵⁰ Verdusco. Esperanza, “Condiciones de necesidad en una metodología de cambio masivo”, Revista *Anales del Proyecto de Estudios Sociales, Tecnológicos y Científicos*, IPN, Vol. II, 1992, p. 43. *cit. por*. Arroyo Pichardo, Graciela, *Op. Cit.*, p. 25.

¹⁵¹ El cambio tecnológico se define como el uso generalizado en alguno o varios sectores de la producción de bienes y servicios, incluyendo la propia producción de tecnología, de avances tecnológicos que sustituyen a un proceso o producto anterior de manera más eficiente. Asimismo, este concepto está muy ligado al de modernización, el cual significa la sustitución de equipos o de procesos tradicionales hasta un momento dado, por equipos o procesos que incorporan innovaciones y avances tecnológicos con el objeto de producir un cambio tecnológico. *Idem*.

la economía global.¹⁵² Por otro, existe una geografía de la desigualdad en este campo expresada en hechos como los que representan algunos indicadores: en 1990 había 3,600 científicos por cada millón de personas en los países industrializados, mientras que los países en desarrollo contaban apenas con 200 por millón: por otro lado, mientras Japón y Estados Unidos dedican el 3.1 y el 2.8 por ciento de su PIB a la investigación y el desarrollo, el promedio de los países latinoamericanos es de alrededor del 0.5 por ciento.¹⁵³

Otros impactos, generados por el proceso de cambio tecnológico han sido la apertura de mercados; las fluctuaciones negativas en los precios; los procesos inflacionarios en muchos países por el aumento de las importaciones; las altas tasas de desempleo; los fenómenos de desindustrialización; la generación de formas económicas perniciosas (narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, etc.).¹⁵⁴

En el ámbito social los impactos han sido, entre otros, la profundización de las diferencias en los estándares de vida, desempleo, aumento de la delincuencia, xenofobia, protestas y manifestaciones que pueden generar diferentes formas de violencia.

En el ámbito político se dan, según los países, tendencias conservadoras, o formas de autoritarismo y represión, ya que muchos de los cambios mundiales así generados se reflejan adentro como problemas internos.¹⁵⁵

Por otra parte, el diseño y aplicación de nuevos materiales ha sido uno de los aspectos más destacados del avance tecnológico. Si bien las áreas que dieron origen a su desarrollo eran específicas e involucraban nuevos usos, la creación de materiales con propiedades sobresalientes ha estimulado su difusión hacia otras áreas. Esta situación, por un lado ha significado una alternativa a la presión ejercida sobre la disponibilidad de recursos naturales no renovables, pero por otro ha generado un panorama sombrío para los países en desarrollo.

Los nuevos materiales como los polímeros, las cerámicas, las aleaciones especiales y los nuevos metales, han tenido un impacto sobre el consumo de materias primas y de los metales tradicionales, afectando principalmente a países en desarrollo, que si bien han avanzado en la industrialización de sus estructuras productivas, insertándose en el sistema económico internacional a

¹⁵² The Group of Lisbon: *Limits to Competition, a Preliminary Report*. Lisboa, Gullbenkian Foundation, 1993, p. 31. *cit. por:* De Icaza, Carlos y José Rivera Banuet: *El orden mundial emergente, México en el Siglo XXI*. México, CNCA, 1994, p. 51.

¹⁵³ *Science*, Washington, D.C., 25 de febrero de 1994. *cit. por:* Chomsky, Noam y Heinz Dietrich: *La Sociedad Global: Educación, Mercado y Democracia*. México, Joaquín Mortiz, 1995, p. 71.

¹⁵⁴ Arroyo Pichardo, Graciela: *op. cit.*, p. 26.

¹⁵⁵ *Ibid*, p. 27.

través de las exportaciones de sus manufacturas, la producción de materias primas sigue jugando un papel importante en sus economías.

Ahora bien, los avances tecnológicos han logrado importantes resultados en la economía mundial y en el desarrollo de los países; sin embargo, la creación y difusión del progreso tecnológico no han sido uniformes. De los beneficios que podrían derivarse del desarrollo tecnológico han quedado fuera muchos países ocasionando altos costos económicos, políticos y sociales.

De esta manera, al igual que en los procesos económicos, se presenta como característica de la mundialización de la tecnología un proceso de exclusión. En ese sentido se hace de gran relevancia la evaluación que tendrán que realizar los países en desarrollo sobre las consecuencias de la revolución tecnológica con respecto a su inserción a la economía mundial, situación que se presenta, hoy más que nunca, como condición necesaria para lograr su desarrollo económico y social.

Por un lado, los grandes avances científicos y tecnológicos abren nuevas oportunidades para el desarrollo; pero por otro, la marginación de estas innovaciones comprometería la viabilidad de los esfuerzos de los países en desarrollo por superar su situación socioeconómica.

De ahí que exista una apremiante necesidad en esos países de elevar los niveles y contenidos de la educación, así como la necesidad de apoyar y extender los programas de formación profesional, capacitación tecnológica e investigación científica, en donde la cooperación internacional para el desarrollo jugará un papel muy importante como instrumento que contribuya a esa tarea fomentando una verdadera transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo.

2.2.2. La mundialización de los procesos económicos y su impacto en los países en desarrollo

La idea de globalización de la economía mundial ha sido propuesta por los países desarrollados. Estos señalan que ese proceso, sostenido por la liberalización de las corrientes de capital, comercio, servicios y tecnología, se ha convertido en el motor de crecimiento en muchas regiones del mundo. Sin embargo, tal y como hemos visto, la mundialización de los procesos económicos se presenta como un marcado proceso de exclusión de aquellos países que no tienen las condiciones para convertirse en mercados eficientes y economías con oportunidades para los países desarrollados.

Esto se hace más evidente cuando observamos que las disparidades en la distribución de las oportunidades de la economía mundial entre países desa-

rollados y países en desarrollo se están ensanchando. Las razones de esta tendencia son innumerables y muy diversas, aquí nos enfocaremos a dos: 1) el papel de la expansión de los mercados financieros internacionales en este proceso, y su impacto en el mundo en desarrollo, y 2) las condiciones de las relaciones comerciales que enfrentan los países en desarrollo frente a la tendencia proteccionista de los países desarrollados, quienes han sido los principales promotores del libre mercado y de la idea de globalización económica.

Algunos ejemplos de las principales tendencias que se observan de la mundialización económica y que reflejan la disparidad de condiciones para países ricos y pobres, entre otras, son:

1) en los mercados financieros, las tasas reales de interés han sido cuatro veces más altas para los países en desarrollo que para los desarrollados; los países en desarrollo han pagado 17% al año sobre su deuda externa en los años ochenta, mientras que los países desarrollados pagaron solamente el 4%.

2) En lo referente a la inversión extranjera directa, las empresas transnacionales han canalizado la mayor parte de sus inversiones hacia los países desarrollados, alrededor del 83%.

3) En cuanto al comercio de bienes y servicios, las barreras comerciales son más altas para los bienes manufacturados, de los cuales los países en desarrollo obtienen alguna ventaja competitiva. Asimismo, los mercados para la producción agrícola —cuya importancia es vital para muchas de las economías de los países en desarrollo— se han distorsionado, tanto por las barreras no arancelarias a la importación, como por los 300 mil millones de dólares anuales en subsidios a la agricultura y apoyo a los precios de estos productos en los países desarrollados, lo que ha reducido las oportunidades de exportación para los países en desarrollo.¹⁵⁶

De igual manera, en lo referente a los mercados financieros, se puede observar que durante la última década han experimentado grandes transformaciones, gracias a las nuevas tecnologías de la información, y una de sus características principales es el enorme volumen de dinero que se ha dirigido hacia ellos, esto debido al proceso de desintermediación financiera que han experimentado.¹⁵⁷ Estas transformaciones han tenido una magnitud tal, que aspectos tan importantes para la política económica de un país, como lo son la

¹⁵⁶ United Nations Development Programme: "Global Markets, Poor Nations, Poor People", *Human Development Report 1992*.

¹⁵⁷ El proceso de desintermediación financiera puede ser descrito como el relativo desplazamiento de la banca comercial y otras instituciones de ahorro por instituciones financieras no bancarias como captadores y canalizadores del ahorro interno. Hayna de Lozanne, Teresa E. S.: "La inserción de México al mercado internacional de capitales", en *Relaciones Internacionales* No. 70, México, UNAM, F.C.P. y S., CRI, abril-junio, 1996, p. 42.

determinación de su política cambiaría o la estabilidad de su sistema financiero, parecen estar determinadas cada vez más por la disciplina del mercado.

Esto ha provocado que los gobiernos, tanto de países desarrollados como en desarrollo, vean debilitada su capacidad de actuar de manera independiente en lo referente a la emisión de circulante, contratación de deuda, política fiscal y control de mercados financieros nacionales, por la apertura y gran volumen de capital manejado en los mercados financieros a escala mundial.

Algunos de los efectos de estas transformaciones han sido, entre otros, que los inversionistas privados, los fondos de inversión, las sociedades aseguradoras y los fondos de pensión, buscando el mayor rendimiento posible, penetran todos los mercados financieros atractivos a los que tienen acceso. Es decir, los flujos de capital se dirigen a aquellos espacios que representan oportunidades atractivas para las inversiones, situación que no presentan la mayoría de los países en desarrollo, lo cual ha generado que queden al margen de estas corrientes muchos de estos países.

Sin embargo, los fenómenos de expansión, internacionalización e integración de los mercados de capital, presentes en el proceso de mundialización económica, no sólo han abarcado a los países desarrollados, sino también a los países en desarrollo.¹⁵⁸ Si bien éstos vieron limitado su acceso a las corrientes de capital por casi una década, varios han experimentado un incremento en los flujos de inversión extranjera, tanto directa como de cartera, lo cual ha dado origen a los mercados emergentes.¹⁵⁹

Las corrientes financieras internacionales no sólo han aumentado en volumen, número de fuentes y número de destinos, sino que también han aumentado el número de agentes, tipos y modalidades de dichas corrientes, lo que ha generado un elevado grado de interdependencia financiera sin precedentes entre los países. Este proceso de integración financiera mundial ha sido provocado principalmente por la liberalización de los mercados y el progreso tecnológico.

Sin embargo, el acceso a las corrientes de capital que ahora disfrutaban algunos países en desarrollo se ha dado en un doble sentido, por un lado les ha

¹⁵⁸ Las corrientes financieras internacionales privadas a los países en desarrollo aumentaron de 64,000 millones de dólares en 1990 a 235,000 en 1996, pero se redujeron en una suma estimada en 172,000 millones de dólares en 1997. Véase: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook: Interim Assessment*, diciembre de 1997, cuadro B.8.

¹⁵⁹ Si bien se hace referencia a este tipo de mercados como una unidad, los mercados emergentes son un grupo heterogéneo de países que presentan diferencias muy marcadas, no sólo en lo referente a las estructuras de sus economías, sino al tamaño y estructura de sus mercados financieros. En la actualidad existen 38 de estos mercados: 13 en Asia, 12 en América Latina, siete en África y seis en Medio Oriente y Europa Oriental. Hayna de Lozanne, Teresa E. S.: *Op. Cit.*, p. 46.

sido más fácil colocar sus activos y valores en los mercados de los países desarrollados y simultáneamente atraen capitales hacia sus propios mercados.

En esta dinámica existe una correlación directa entre la política económica aplicada por los países receptores y su capacidad de atraer recursos. Las reformas económicas y jurídicas, la liberalización de los mercados financieros, su clara reglamentación y la mayor protección a los inversionistas, han jugado un papel fundamental en el incremento en la eficiencia del mercado y su capacidad de atracción de capital externo. Sin embargo, el crecimiento de los mercados financieros de los países en desarrollo presenta diversos problemas, tales como la volatilidad del capital, la cual convierte en una necesidad el mantener la confianza en el mercado y obliga a los gobiernos a mantener estables las variables macroeconómicas, las cuales en muchas ocasiones representan un alto costo social.

Ahora, si bien los cambios experimentados por el sistema financiero internacional imponen la disciplina de los mercados tanto a países desarrollados como en desarrollo, las situaciones son muy disímiles; mientras que para los primeros imponen una disciplina menos rígida, para los países en desarrollo encontramos condiciones muy diversas. Por ejemplo, aquellos que no tienen acceso a los flujos del mercado, tienen problemas para encontrar fuentes de financiamiento; para los que cuentan con mercados atractivos para los flujos de capital pueden existir algunas complicaciones, tales como los casos en que las grandes corrientes de capital pueden ejercer presiones inflacionarias y provocar una apreciación del tipo de cambio real, sus mercados son vulnerables a la inestabilidad de los precios de los mercados de los países desarrollados y, como sus mercados son relativamente pequeños, pueden experimentar “burbujas” especulativas que los desestabilicen.¹⁶⁰

En ese sentido la característica de esta expansión de los mercados financieros es que sólo abarca a los países en desarrollo que están en condiciones de presentarse como mercados atractivos; asimismo, la otra tendencia que se observa es que el tipo de capitales que principalmente se dirigen hacia esos mercados es el denominado especulativo que sólo busca obtener rendimientos de una manera inmediata.

Es precisamente éste, uno de los factores importantes y que influye en gran medida en los problemas que pueden experimentar los países en desarrollo en esta expansión de los mercados financieros; es decir, la composición del capital que reciben. En ese sentido, el impacto de la inversión extranjera directa (IED) sobre la economía nacional del país receptor es distinto de las de los otros tipos de corrientes de capital, porque pueden atraer recursos adicio-

¹⁶⁰ *Idem.*

nales y tecnología, tiene acceso a mercados de exportación y no es tan volátil; sin embargo la característica principal de estos flujos de capital es que ingresa a los países más estables y de mayor desarrollo relativo, debido a que requiere ciertas condiciones mínimas y un mercado atractivo, quedando así fuera de esta importante corriente de recursos muchos países en desarrollo que no cubren esas características.

Por otra parte, si bien ha existido una evolución de la composición de los flujos de capital hacia los países en desarrollo, la distribución de los tipos de capital ha sido muy irregular. La tendencia que se percibe es el notable aumento de la inversión de cartera en los últimos años pasando del 5.4% del total de los flujos de capital en la década de los ochenta a un 41.5% en 1993. Mientras que la IED disminuyó su participación en la composición de dichos flujos pasando de un 34.2% en 1992 a un 30.7% en 1993. Asimismo otros tipos de flujos como los créditos oficiales y la asistencia disminuyeron su participación pasando de un 55% en 1980 a un 25% en 1993 (Véase Tabla 5).

Tabla 5.
Flujos de capital hacia los países en desarrollo
(millones de dólares de 1993)

	1960	%	1970	%	1980	%	1991	%	1992	%	1993	%
Inversión Extranjera Directa (Neta)	304	14.0	3,024	13.1	12,988	20.8	34,475	30.5	44,868	34.2	63,999	30.7
Inversión de cartera	13	0.6	423	1.8	3,353	5.4	17,505	15.5	24,250	18.5	86,569	41.5
Créditos netos de banca comercial	384	17.7	9,839	42.5	11,791	18.9	1,892	1.7	14,541	11.1	5,482	2.6
Créditos oficiales y Asistencia Internacional	1,466	67.7	9,854	42.6	34,366	55.0	59,301	52.4	47,383	36.2	52,336	25.1
Total	2,167	100	23,140	100	62,498	100	113,173	100	131,042	100	208,386	100

Nota: Los datos de los sesenta, setenta y ochenta representan el promedio anual para esas décadas.

FUENTE: Hayna de Lozanne, Teresa E. S.: "La inserción de México al mercado internacional de capitales", en *Relaciones Internacionales* No. 70, México, UNAM, F.C.P. y S., CRI, abril-junio, 1996.

En ese sentido, observamos cuatro fenómenos principales generados por la mundialización económica en cuanto a la expansión de los mercados financieros: 1) los cambios ocurridos al interior de las economías de muchos países en desarrollo, para hacerse más atractivos a los flujos de capitales y que tienen un alto costo social; 2) la tendencia al aumento de los flujos de inversión de cartera —al mismo tiempo que la inversión directa tiende a disminuir— hacia los países en desarrollo, lo que en muchas ocasiones ha generado desequilibrios económicos provocados por las burbujas especulativas; 3) la disminu-

ción de los recursos por concepto de Asistencia Oficial al Desarrollo, los cuales están siendo reemplazados por flujos de inversión y de comercio, y 4) la concentración de las corrientes de capitales en pocos países, que son los que pueden ofrecer oportunidades a las inversiones.

Si bien uno de los acontecimientos más notables del proceso de mundialización económica, producto de la expansión de los mercados financieros, ha sido la aceleración de las corrientes de capitales hacia los países en desarrollo —entre 1970 y 1992 esas corrientes aumentaron de 5,000 millones de dólares a 102,000 millones de dólares—,¹⁶¹ éstas se han concentrado en un número reducido de esos países.

De los flujos totales de capitales en el periodo 1989-1992, un 72% se dirigieron únicamente a diez países: en orden descendente, China, México, Malasia, Argentina, Tailandia, Indonesia, Brasil, Nigeria, Venezuela y la República de Corea. A los países más pobres correspondió sólo una parte muy reducida. África del sur del Sahara recibió sólo el 6% de la inversión extranjera directa a fines del decenio de 1980, y los países menos desarrollados recibieron sólo 2%.¹⁶² De esta manera podemos observar que los mercados de capital ofrecen oportunidades limitadas a aquellos países en desarrollo que cuentan con las condiciones para acceder a ellos y, al mismo tiempo, han quedado al margen un gran número de países.

Por otra parte, en cuanto al comercio internacional entre países desarrollados y en desarrollo, una de las características del comercio mundial en la actualidad es la tendencia al proteccionismo impulsado por las políticas comerciales de los países desarrollados, éste ha alentado la conformación de regiones o bloques comerciales que en cierta forma obstaculizan los avances del sistema multilateral de comercio.¹⁶³

Como ya hemos señalado, la noción de globalización apuntaría hacia la conformación de una economía mundial integrada con reglas multilaterales claras tanto para países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, tal pareciera que el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio

¹⁶¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994 (Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana)*. México, PNUD, F.C.E., 1994, p. 70.

¹⁶² *Idem*.

¹⁶³ Los bloques económico-comerciales son excluyentes respecto a terceros países; así, con la regionalización se acentúa la concentración del comercio en un espacio geográfico claramente identificable. Por ejemplo, los países de la Unión Europea realizan alrededor del 70% de sus intercambios comerciales totales entre ellos. En América del Norte, México y Canadá concentran alrededor de las tres cuartas partes de su comercio exterior con Estados Unidos. En ese sentido el regionalismo, no ha impulsado una verdadera integración, sino un aumento en el comercio intra-bloque. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: *Informe del Seminario sobre los Acuerdos Económicos Regionales y su Relación con el Sistema Comercial Multilateral*. UNCTAD, Ginebra, febrero de 1996, p. 13.

(OMC),¹⁶⁴ que contribuiría a regular de manera general los intercambios comerciales a escala mundial, coincide con una crisis del multilateralismo comercial.

Esta crisis fue impulsada por una diversidad de factores y reacomodos económicos en el mundo desde la década de los ochenta y, a pesar de los acuerdos alcanzados en el seno de la OMC, parece acentuarse. En toda esta dinámica, los países más perjudicados han sido aquéllos que dependen de la producción de materias primas —la mayor parte de los países en desarrollo— para la captación de divisas y que no cuentan con una planta productiva diversificada, lo cual los hace muy vulnerables y dependientes, sufriendo con ello condiciones de atraso.

Si bien los países desarrollados han sido los principales impulsores del libre comercio, sus políticas han sido ambivalentes cuando se trata de proteger a sus economías internas. Básicamente los polos más dinámicos de la economía mundial son los que están en el centro de esta pugna al frente de los bloques económico-comerciales y obstruyendo el establecimiento de un comercio mundial con reglas claras para todos.

Como señala un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las reglas desarrolladas de manera independiente en cada bloque en materia de inversión, normas laborales, política de competencia, ambiente y otras esferas nuevas, podrían dar lugar a discrepancias entre ellas; lo cual resalta la importancia de que la formulación de estas reglas se negocie cuanto antes y sobre una base multilateral.¹⁶⁵ Si bien existen esperanzas de que esta dinámica comience a cambiar en tanto se consolida la recién instaurada OMC, tal perspectiva es aún muy lejana.

Asimismo, los países desarrollados imponen severas restricciones a la importación de algunas mercancías de los países en desarrollo, especialmente ropa, textiles, calzado, productos básicos primarios elaborados y manufacturas livianas; además aumentan el proteccionismo contra esas mercancías, frecuentemente en forma de barreras no arancelarias. Esto resulta paradójico para los países en desarrollo, ahora que sus economías están más abiertas que nun-

¹⁶⁴ La OMC entró en vigor el 1 de enero de 1995 y sustituyó al GATT como la nueva base jurídica internacional del sistema multilateral de comercio. En la actualidad la OMC cuenta con 128 países miembros, además de otros 30 que están en proceso de adhesión, que en conjunto representan más del 95% del comercio mundial. La OMC tiene un alcance mucho mayor que el GATT, pues ahora incluye normas sobre temas como agricultura, textiles, servicios, propiedad intelectual, medidas de inversión, reglas de origen, solución de diferencias, etc., y su principal objetivo es el incremento de la producción y el intercambio de bienes y servicios con base en la reducción de aranceles y barreras comerciales a fin de aumentar el empleo y los ingresos.

¹⁶⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: *Informe del Seminario sobre los Acuerdos Económicos Regionales y su Relación con el Sistema Comercial Multilateral*. UNCTAD, Ginebra, febrero de 1996, p. 13.

ca a la competencia externa. Si bien es difícil estimar de manera precisa en qué medida afectan estas restricciones a los países en desarrollo, la OCDE ha señalado que el costo para los países en desarrollo es superior al monto de la corriente de AOD que reciben.

En ese sentido, los principales países en desarrollo —Estados Unidos, Japón y los miembros de la UE—, que se constituyen en los polos dinámicos de la economía mundial y que están al centro de la disputa por la expansión de los mercados, en su conjunto, tuvieron una participación por encima del 73.5% del total del PIB mundial en 1994; de ese total, Estados Unidos representó el 26.3%; Japón el 18.2% y la Unión Europea el 28.9 por ciento. Es decir, que sólo 17 países (15 de la UE, Estados Unidos y Japón) de los más de 185 que hay en el mundo, aportaron en ese año poco menos de las tres cuartas partes de la producción mundial (véase Tabla 4).¹⁶⁶

Asimismo, según un reporte de la OMC, de los 30 exportadores e importadores de mercancías más importantes en el mundo en el año de 1996, si se excluye el comercio intracomunitario de las cifras de comercio de la UE y del comercio total mundial, y se considera a la UE como una única entidad comerciante, resulta que la UE es el principal exportador, con una participación del 20.2%, y los Estados Unidos el principal importador, con una participación del 20%, ocupando Japón el tercer lugar tanto en las exportaciones como en las importaciones, con una participación del 10.4% y del 8.6 %, respectivamente.¹⁶⁷

En contraste, la participación de los países menos desarrollados (PMD) en el comercio internacional es insignificante, en 1994 el valor total de las exportaciones de los PMD alcanzó un monto de alrededor de los 16 mil millones de dólares, lo cual significó el 0.4% de las exportaciones mundiales y el 1.4% de las exportaciones totales de los países en desarrollo. En el caso de las importaciones de los PMD, el total fue de alrededor de 28 mil millones de dólares, lo cual representó el 0.7% del total de las importaciones mundiales y el 2.3% del total de las importaciones de los países en desarrollo.¹⁶⁸

En ese sentido, como ya se ha señalado, podemos ver que la economía mundial avanza hacia la conformación de tres bloques económicos principales, que compiten por extender sus mercados, y un gran número de países en

¹⁶⁶ También véanse Tablas 5, 6 y 7 del Anexo.

¹⁶⁷ Organización Mundial de Comercio: "Tras dos años sobresalientes, en 1996 el crecimiento del comercio mundial volvió a los niveles anteriores", OMC, Documento PRESS/71, Nota de Prensa, Ginebra, Suiza, 4 de abril de 1997.

¹⁶⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development: "Integrating Developing Countries in a Globalising World Economy. Key points emerging from the DAC Informal Experts Meeting on Capacity Development for Trade, 11 March 1997". *OECD Working Papers*. OECD, Paris, 1997, p. 12.

desarrollo que están quedando al margen del denominado proceso de globalización económica.

Al igual que en el caso de los flujos de capitales, los países en desarrollo obtienen beneficios limitados de la expansión mundial del comercio. Aunque pese a las barreras, algunos países en desarrollo han obtenido buenos resultados, los beneficiados han sido pocos países, principalmente de Asia Oriental y América Latina. En ese sentido, resulta paradójico que los países industrializados tengan una política proteccionista en momentos en que los países en desarrollo y las economías en transición abren sus estructuras económicas.

El panorama de la economía mundial en esta etapa de globalización económica, y de transición hacia la conformación de un nuevo orden mundial, resulta ser desigual e inequitativo. Las mayores ventajas se presentan para los principales polos de la economía mundial, generando con ello condiciones de atraso para los países de menor peso económico en el ámbito internacional, lo que ha conducido a la conformación de una polarización de la riqueza. El escenario que se presenta en la actualidad es la conformación de fortalezas o bloques económicos que excluyen a los países en desarrollo de las ventajas que pudieran derivarse de la denominada globalización económica.

La inserción de los países en desarrollo a la dinámica de globalización como pretenden los principales países desarrollados, no se logrará hasta que se establezcan los equilibrios necesarios a escala mundial.¹⁶⁹ Una manera de lograrlo sería fortalecer un esquema de economía mundial regida por principios multilateralmente acordados, en donde la libertad de movimiento de los factores permita la expansión sostenida de la actividad productiva, que tome en cuenta sus efectos sobre los países en desarrollo. En esta tarea, una importante labor podría tenerla la cooperación internacional para el desarrollo como plataforma de lanzamiento para diseñar procesos de integración económica bajo esquemas de responsabilidad compartida tanto para países desarrollados como en desarrollo.

¹⁶⁹ La preocupación de integrar a los países en desarrollo a la dinámica de la economía mundial, se ha manifestado de manera recurrente en los últimos años, sobre todo en reuniones multilaterales. Como ejemplos pueden citarse: la Reunión Informal de Expertos del CAD de la OCDE sobre "Capacidad de Desarrollo para el Comercio", celebrada el 11 de marzo de 1997 en París, en la cual se trató como tema principal la integración de los países en desarrollo a una economía mundial globalizada. Y más recientemente la Reunión Especial de Alto Nivel del ECOSOC con las instituciones de Bretton Woods sobre "la integración financiera mundial y desarrollo", celebrada en Nueva York el 18 de abril de 1998.

2.2.3. La polarización del ingreso y el enfrentamiento Norte-Sur

Uno de los fenómenos que más se ha acentuado en las últimas décadas es la marcada diferencia en la concentración del ingreso a escala mundial, algunos analistas señalan que el 20% más alto de la humanidad acapara el 83% de los ingresos del mundo, y que el 20% más bajo sobrevive sólo con el 1.4% de estos ingresos.¹⁷⁰ Aunado a esto, más de mil millones de seres humanos sobreviven con apenas un dólar por día y, según indica la ONU, la brecha en la distribución de la riqueza tiende a crecer, ya que el aumento en el ingreso del 20% más rico pasó de 30 veces más que el ingreso del 20% más pobre en 1960, a 61 veces más en 1993. Esta desigualdad, según coinciden muchos analistas, ha originado una bipolaridad económica Norte-Sur que ha venido a sustituir a la confrontación política Este-Oeste.

Como señala el Informe Mundial de la ONUDI de 1996, es posible prever que la desigualdad mundial aumentará como consecuencia del proceso de globalización. Pero esta desigualdad no sólo existe entre países desarrollados y en desarrollo, sino que se manifiesta también en el interior de los países desarrollados o de las regiones más desarrolladas del mundo.¹⁷¹

Así, por ejemplo, los ingresos por habitante de las 10 regiones menos desarrolladas de la Unión Europea son menos de la mitad de los ingresos de las regiones de los países centrales de la Unión Europea, entre ellos, Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y el norte de Italia.¹⁷²

Además, como también señala el citado informe, en las últimas cuatro décadas ha existido un deterioro constante de la distribución del ingreso mundial; así, se señala que el Coeficiente de Gini del PIB real mundial por habitante (medido por paridad de poder adquisitivo) aumentó entre 1960 y el fin del decenio de 1980 (véase cuadro 2).¹⁷³

¹⁷⁰ Gorostiaga, Xabier: *El sistema mundial: situación y alternativas. La experiencia, la visión y las propuestas desde las víctimas*. México, CIICH-UNAM, 1995, p. 12.

¹⁷¹ Estados Unidos, con el nivel promedio de ingreso más alto de todos los países, tiene también el porcentaje más alto de su población que sufre pobreza (casi el 16.5%), según reveló un nuevo índice de pobreza humana aplicado por primera vez a los países desarrollados en el Informe sobre Desarrollo Humano 1998 del PNUD.

¹⁷² Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial: *Desarrollo Industrial. Informe Mundial 1996 (Resumen Operativo)*. México, F.C.E., 1996, p. 2.

¹⁷³ El Coeficiente de Gini es una medida del grado relativo de desigualdad. El coeficiente va de 0 a 1; 0 es la igualdad total, 1 la desigualdad total.

Cuadro 2. Distribución del ingreso mundial, 1960-1989^a

Año	Coficiente de Gini	Relación entre los ingresos del 20% más rico y los del 20% más pobre de la Población Mundial
1960	0.44	11.1
1970	0.50	13.9
1980	0.53	16.0
1989	0.55	17.1

^aLa distribución indicada en el cuadro se ha calculado suponiendo que dentro de cada país todas las personas reciben el ingreso por habitante de ese país. En otras palabras, se ha despreciado la desigualdad de la distribución del ingreso dentro de cada país. El efecto de este supuesto es una subestimación del grado de desigualdad mundial.

FUENTE: J. Grffin y A.R. Kahn, *Globalization and the Developing World: An Essay on the Structural Dimensions of Development in the Post Cold War Era*. (Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1992). Citado por: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial: *Desarrollo Industrial, Informe Mundial 1996 (Resumen Operativo)*. México, F.C.E., 1996

El cuadro 2 da estimaciones de la gama de ingresos del mundo por habitante, medido según la parte del ingreso mundial recibida por el 20% más rico de la población dividida por la parte recibida por el 20% más pobre. Las cifras indican que la disparidad entre estos dos grupos aumentó de una relación de 11.1 a 1 en 1960 a una de 17.1 a 1 en 1989. Con estas cifras se observa que el crecimiento ha sido desigual en el ámbito de la economía mundial, y que los beneficios del crecimiento mundial no se han difundido en forma igual a los países más pobres.

Desde hace ya varias décadas, las relaciones económicas entre el Norte (países desarrollados) y el Sur (países en desarrollo) han tenido como base el antagonismo y el enfrentamiento; en ese sentido cabría pensar que la tendencia al aumento de la polarización de la riqueza entre los países desarrollados y los países en desarrollo habrá de intensificar ese enfrentamiento en la etapa de transición hacia la conformación de un nuevo orden mundial.

Asimismo, la tendencia de integrar a los países en desarrollo —que cuentan con economías en crecimiento y que representan oportunidades para los países desarrollados— a la dinámica de la globalización económica, ha puesto de manifiesto las diferencias en las posiciones de los países del Sur en las principales negociaciones internacionales en los foros multilaterales, sobre todo cuando se tratan temas que tienen que ver con las relaciones económicas, financieras o comerciales.

Si bien las disparidades de oportunidades entre estos dos grupos de países siguen siendo muy marcadas, actualmente se observa también la presencia de problemas de pobreza y de mala distribución de la riqueza en los países desarrollados. En ese sentido, la división Norte-Sur —que además de no ser un concepto geográfico, sino socioeconómico— es cada vez menos pertinente.

Si bien se hace necesario introducir infinidad de cambios en las condiciones que presentan las relaciones económicas internacionales, es el momento propicio para iniciar una nueva forma de relación entre estos dos grupos de países.

Esta se puede lograr a través de la cooperación internacional para el desarrollo, bajo la premisa, para los países en desarrollo, de que por grande que sean los recursos destinados para contribuir con su desarrollo, éstos no podrán sustituir los esfuerzos nacionales de desarrollo, y para los países desarrollados que no pueden seguir condicionando los recursos que ofrecen con la única finalidad de ver favorecidos sus intereses económicos.

La nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo debe fundamentarse en una nueva forma de colaboración con responsabilidades conjuntas, tanto para receptores como oferentes. Este tema será tratado con más detalle posteriormente en el punto 2.4.1. de este capítulo. Antes, se hace necesario analizar los principales problemas que deberán considerarse para establecer una nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo, lo cual constituye el tema central del siguiente apartado.

2.3. Los problemas globales en la etapa de transición hacia el establecimiento de un nuevo orden mundial

El diseño de una nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo, requiere de una evaluación de los problemas globales presentes en la actual etapa de transición hacia la conformación de un nuevo orden mundial. En este apartado se exponen los temas recurrentes de la agenda internacional, en los últimos años, que se presentan como retos tanto para países desarrollados como en desarrollo para el establecimiento de dicho nuevo orden. En ese sentido, haremos una evaluación general de dichos problemas, los cuales tienen repercusiones en el desarrollo económico y social de los países pobres.

Según datos estadísticos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el mundo existen, de un total contabilizado de 174 países (no incluye a todos los países), 64 naciones que se consideran de alto desarrollo humano; 66 con un nivel medio de desarrollo humano y 44 con bajos niveles de desarrollo humano (véase la Tabla 2 del Anexo).¹⁷⁴ Por otra parte, el Banco Mundial clasifica a los países u otras economías, de acuerdo a su PIB per cápita, agrupándolos de la siguiente manera: de *bajo ingreso*, los que tienen un PIB per cápita de 725 dólares; *ingreso medio bajo*, los que tienen un ingreso de 726 a 2,895; *ingreso medio alto*, de 2,896 a 8,955; y de *ingreso alto* a los que tienen un ingreso superior a los 8,956 dólares. Así, para este organismo de un total de 163 países o economías contabilizadas, sólo existen 27 economías que pueden ser ubicadas en el primer nivel, es decir de ingreso alto; 55 naciones de bajo ingreso; 61 de ingreso medio bajo; y 20 de ingreso medio alto (véase la Tabla 3 del Anexo).

Ante tales clasificaciones, cabría señalar que el desarrollo de los países, no se limita a indicadores cuantitativos, más bien es un proceso económico-social complejo que implica aspectos esenciales de la vida del ser humano. Los indicadores muestran generalizaciones sobre la base de promedios, sin embargo no toman en cuenta otros aspectos como la polarización del ingreso, el cual es fundamental para entender el desarrollo de cualquier país. De hecho el desarrollo debiera partir de consideraciones como la distribución del ingreso. Es decir, entre más se llegue a un nivel de equilibrio en cuanto a la distribución del ingreso, rompiendo con la polarización, más desarrollado debería considerarse un país.

¹⁷⁴ El Índice de Desarrollo Humano (IDH), combina indicadores como la esperanza de vida (que refleja todos los aspectos de la salud), el avance educativo y el poder adquisitivo, además del ingreso per capita.

Sin embargo, un hecho evidente es que en todos los países existe la polarización del ingreso, incluso en los clasificados con alto índice de desarrollo humano o de ingresos altos por los organismos internacionales. De esta manera es claro lo que algunos autores denominan la “nueva pobreza del norte”. Así el norte y el sur hoy no son conceptos geográficos, sino más bien conceptos socioeconómicos, políticos y éticos. En el sur existe un norte que participa del 20% más rico, pero también en el norte existen grupos sociales que tienen condiciones cada vez más semejantes a la población del sur (véase cuadro 3).¹⁷⁵

Cuadro 3
La nueva pobreza del norte

Estados Unidos	1980	1985
1975		
38.6 millones de personas	39.5	43.9
Una de cada cinco familias bajo el nivel de pobreza		
1979-1980		
El 10% más pobre perdió el 14% de su ingreso		
El 10% más rico creció en 50%		
El Congressional Budget reconoce que el 20% de las familias más pobres redujo su ingreso en un 10% mientras que el 1% de las familias más ricas lo aumentó en 105% de 1949 a 1989.		
7 veces más negros que blancos en prisión en los 80. En 1950 sólo 4 veces más.		
Reino Unido		
25% de la fuerza de trabajo masculina y 45% de mujeres encontraron sólo trabajo temporal o parcial: “empleo virtual”.		
La mitad del nuevo empleo en Francia, Holanda, Alemania y España es empleo temporal. En España 24% de desempleo.		
Características de la nueva pobreza		
<ul style="list-style-type: none"> * Reducción de programas sociales. * Pérdida de status y de autoestima * Rupturas familiares. * Delincuencia, drogas, actividades ilegales. * Exclusión social. * Afecta más a negros, inmigrantes, minorías, mujeres, jóvenes y niños. 		

Fuente: Lawson Roger. *International Politics and Society*, Fundación Ebert, febrero, 1994. Citado por: Gorostiaga, Xabier. *El sistema mundial: situación y alternativas. La experiencia, la visión y las propuestas desde las víctimas*. México, CIICH-UNAM, 1995.

¹⁷⁵ Gorostiaga, Xabier. *Op. cit.*, p.17.

Por otro lado, un hecho alarmante de la realidad mundial es la gran cantidad de países que se encuentran en una situación de atraso, entendido éste como la "situación de marginalidad respecto a los núcleos mundiales más dinámicos en la ampliación de las fronteras de la producción y de la experimentación técnico-científica", y "como conservación de estructuras socioeconómicas más orientadas a la reproducción de sí mismas que a la promoción de energías sociales y culturales capaces de modificar estilos de vida, tecnologías, necesidades o jerarquías sociales".¹⁷⁶ Así, el análisis de los problemas estructurales como la pobreza, la desnutrición, la insalubridad, el analfabetismo, el deterioro del medio ambiente, etc., presentes en los países en desarrollo es de gran relevancia para entender la dinámica del sistema internacional. A continuación se presenta una evaluación general de estos problemas.

2.3.1. La pobreza

En la configuración del nuevo orden mundial, un factor fundamental es el problema de la pobreza, el cual a pesar de los adelantos científicos y tecnológicos tiende a acentuarse y adquirir una nueva dimensión y requerirá necesariamente de acciones concertadas a escala mundial. Es, entre otros, un fenómeno que se encuentra presente tanto en países altamente industrializados como en los menos desarrollados.

La pobreza puede definirse como la condición del que no tiene lo necesario para vivir, o bien condición de necesitado, miseria y atraso generalizado en una nación, región, poblado, etc. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a los pobres como las personas y familias que deben luchar constantemente para no pasar hambre y poder satisfacer otras necesidades básicas; asimismo, agregan un término denominado extrema pobreza en el que "esos grupos incluyen un cierto número de personas extremadamente pobres y vulnerables que han perdido esa batalla temporalmente, o para siempre, y han caído en una situación de indigencia y privación abrumadoras".¹⁷⁷

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo en 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que combina la esperanza de vida, el avance educativo y el indicador del ingreso para contar con una medida compuesta del nivel de desarrollo, mismo que anteriormente se había referido solamente a variables correspondientes al nivel del PNB y su distribución entre la población.

¹⁷⁶ Pipitone, Ugo. *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*. México, F.C.E.-C.I.D.E., 1993, p. 13.

¹⁷⁷ Naciones Unidas. "Cooperación Internacional para la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo", *A/46/454*, Nueva York, 1991, p.4.

De acuerdo a los indicadores que presentan los principales organismos internacionales, como la ONU, en el mundo grandes grupos de población se ven afectados por el deterioro progresivo de sus condiciones de vida. Casi un tercio de la población, aproximadamente 1,300 millones de personas, viven en condiciones de pobreza absoluta.¹⁷⁸

Si bien, la proporción de la población mundial que vive en condiciones de pobreza se redujo de 31 a 29%, en el periodo 1987-1993, el número de habitantes pobres aumentó de 1,200 a 1,300 millones (Véase Tabla 6).

Asimismo, el panorama que presenta la satisfacción de las necesidades básicas es alarmante: 900 millones de personas no tienen acceso a la educación; 1,750 millones carecen de agua potable y alrededor de 10 millones no cuentan con vivienda. La desnutrición y el hambre crónica han aumentado, alrededor de 150 millones de niños están mal nutridos (14 millones mueren antes de llegar a los 5 años a consecuencia de la desnutrición) y 800 millones pasan hambre todos los días.¹⁷⁹

De igual manera, los datos de la ONU señalan que cada hora mueren 1,700 personas en el mundo en desarrollo, debido al hambre o a otras causas relacionadas con la pobreza. La ONU estima que la población que vive en extrema pobreza crecerá de 1,200 millones hoy en día a 1,500 millones en el año 2025.

En otro perfil del problema, encontramos que la quinta parte de la población mundial, es decir, más de 1,000 millones de personas que habitan los países más industrializados consumen el 70% de los recursos del planeta. Esta desigualdad es mayor en términos de la distribución del ingreso. Pues el 77% de la población gana el 25% del ingreso; el 20% más rico de la población mundial tiene ingresos 150 veces superiores al 20% más pobre. En ese sentido, la tendencia hacia la polarización del ingreso parece acentuarse. Según datos del Banco Mundial el ingreso de la población con menos recursos descenderá de 370 dólares anuales a sólo 225 dólares para el año 2000.¹⁸⁰

Por otra parte, en los países en desarrollo casi 1,200 millones de personas viven en condiciones de pobreza; de éstos, el 90% no tiene acceso a edu-

¹⁷⁸ Tal y como se señaló en la Cumbre de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1994, las situaciones de pobreza absoluta se caracterizan por una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, enseñanza e información.

¹⁷⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "Acción del PNUD contra la pobreza: Año internacional para la erradicación de la pobreza, juego de documentos informativos". PNUD, Nueva York, junio de 1996.

¹⁸⁰ Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*. Washington, D.C., U.S.A., 1990.

cación, 90% no disponen de agua potable y una quinta parte de la población pasa hambre todos los días.¹⁸¹

Si observamos las cifras por región, la situación en América Latina y el Caribe es la siguiente: en 1990, había unos 110 millones de personas por debajo del límite de la pobreza; de igual manera, la participación en el ingreso del 20% más rico de la población es 15 veces o más superior a la participación del 20% más pobre. Además de que durante el periodo 1987-1993, el porcentaje de pobres aumentó en un 2% en la región, a diferencia de lo que sucedió en las demás regiones del mundo (véase Tabla 6).

En el caso de las regiones de Asia Oriental, Sudoriental y el Pacífico, para el mismo año había casi 170 millones de personas que estaban por debajo del límite de la pobreza. En Asia Meridional, en donde existe la mayor cantidad de pobres, la situación es más grave: hay más de 560 millones de personas pobres, en esta región se ubica casi la mitad de los pobres del mundo. En la región que comprende el Africa Subsahariana, que registra la tasa de crecimiento más alta de personas que viven en condiciones de pobreza, alrededor de 170 millones de personas (casi un tercio de la población de la región) no tienen alimentos suficientes. En el caso de los Estados Arabes el 40% más pobre de los hogares, sólo recibe el 18% del total del ingreso.

Tabla 6.
Magnitud de la pobreza en regiones en desarrollo, 1987-1993
Ingreso de un dólar de 1985, por persona, por día

Región	Población total bajo la línea de pobreza (%)		Porcentaje del total de pobres		Millones de pobres
	1987	1993	1987	1993	
Estados Arabes	5	4	1	1	11
Asia oriental y suroriental y el Pacífico	30	26	38	34	446
Asia oriental y suroriental y el Pacífico (sin China)	23	14	10	7	94
América Latina y el Caribe ¹	22	24	7	9	110
Asia Meridional	45	43	39	39	515
Africa al sur del Sahara	38	39	15	17	219
Países en desarrollo	34	32	100	100	1,301

¹La línea de pobreza está calculada por debajo de los dos dólares de ingreso diario.

FUENTE: Organización de las Naciones Unidas, Informe sobre Desarrollo Humano 1997, PNUD, Nueva York, 1997.

¹⁸¹ PNUD. *Op. cit.*

En lo que se refiere a los Estados que formaron parte de la Unión Soviética, en países como Kazajstán, Moldova, Rusia y Ucrania, donde anteriormente menos del 5% de la población se consideraba pobre, actualmente más del 40% de la gente está por debajo del límite de la pobreza. En Turkmenistán y Kirguistán, las cifras son 48% y 76% respectivamente. En Europa Oriental, el aumento de la pobreza en Bulgaria ha sido del 2% al 17%; en Rumania, del 6% al 32%.¹⁸²

Si bien la pobreza afecta a gran número de países en desarrollo, el problema no es exclusivo de este grupo, ha adquirido una dimensión tal, que también afecta a los países más desarrollados. En dichos países, más de 100 millones viven por debajo de la línea de pobreza de ingreso y 37 millones carecen de empleo. Para el periodo 1990-1995, España, Finlandia, Irlanda y Francia presentan las tasas de desempleo más altas con 22.7, 17.1, 12.9, y 11.6%, respectivamente (véase Tabla 7).

Tabla 7.
Pobreza en Países Desarrollados, 1990-1995
(porcentaje)

<i>Pais</i>	<i>Población que no sobrevivirá más de 40 años 1990</i>	<i>Niños en edad escolar secundaria no matriculados 1993-1995</i>	<i>Tasa de desempleo 1995</i>
Australia	3.5	18	8.5
Bélgica	3.5	12	9.5
Canadá	3.1	9	9.5
Finlandia	3.1	4	17.1
Francia	4.0	10	11.6
Alemania	3.0	14	8.2
Irlanda	0.9	1	12.9
Japón	2.2	4	3.1
Países Bajos	2.5	14	6.5
Nueva Zelanda	4.3	5	6.3
Noruega	2.7	8	4.9
España	3.0	10	22.7
Suecia	2.7	7	9.2
Reino Unido	2.6	16	8.7
Estudio Unidos	4.0	11	5.5

FUENTE: ONU, Informe sobre Desarrollo Humano 1997, PNUD, Nueva York, 1997.

¹⁸² *Idem.*

En ese sentido, podemos decir que la sociedad internacional asiste a la crisis de la explotación de la pobreza en los países en desarrollo, la cual se ha extendido a los países desarrollados, sin que se perciba en el futuro ningún freno en esta tendencia. De esta manera, las premisas en las que se pretende fundar el nuevo orden internacional: libertad, democracia, libre mercado y respeto a los derechos humanos, se verán seriamente amenazadas de no aliviarse los problemas económicos que enfrenta la mayor parte de los habitantes del mundo.

Un problema como el de la pobreza sólo podrá resolverse a través de una concertación a escala internacional, en la cual los países desarrollados deberán realizar una contribución decisiva. De ahí la necesidad de fortalecer el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, sobre nuevas bases de colaboración y de responsabilidades compartidas entre países desarrollados y en desarrollo. Además, la eliminación de la pobreza beneficia no sólo a los países pobres, sino también al resto de la sociedad mundial, dado que fortalece la paz y la estabilidad, la salud mundial y la eficiencia de la economía, a través del pleno aprovechamiento de los recursos humanos.

Tabla 8.
Población bajo la línea de pobreza en países industrializados, 1985-1992^a

País	Año	Porcentaje	País	Año	Porcentaje
Irlanda	1987	37	Australia	1989	8
España	1990	21	Dinamarca	1992	8
Países Bajos	1991	14	Canadá	1991	6
Estados Unidos	1994	14	Suecia	1992	5
Reino Unido	1991	13	Japón	1992	4
Francia	1984	12	Luxemburgo	1985	4
Bélgica	1992	12	Finlandia	1991	4
Alemania	1989	12	Noruega	1991	3

Se utiliza la línea de pobreza de 14 40 dólares de 1985 diarios por persona, que corresponde a la línea de pobreza de Estados Unidos.

FUENTE: ONU, Informe sobre Desarrollo Humano 1997, PNUD, Nueva York, 1997.

2.3.2. La desnutrición, la insalubridad, y el analfabetismo

En los últimos años se han visto claramente los progresos realizados en el aumento de la producción de alimentos y la seguridad alimentaria, sin embargo aún persisten altos niveles de hambre y de desnutrición. Como señala la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), después de 30 años de rápido crecimiento de la producción agrícola, el mundo

puede producir suficientes alimentos para proporcionar a cada persona más de 2,700 calorías por día, nivel que normalmente es suficiente para que todos tengan acceso a una alimentación adecuada, siempre que la distribución no sea demasiado desigual.

Sin embargo, más de 800 millones de personas del mundo en desarrollo sufren de desnutrición crónica. Durante los últimos años, las reservas mundiales de cereales han disminuido a niveles peligrosamente bajos, lo que revela la fragilidad del suministro de alimentos en un mundo cuya población se prevé que llegará a 7,000 millones de habitantes en el año 2010, es decir casi el doble de los 3,700 millones de 1970.

A pesar de los progresos hechos a escala mundial en la producción de alimentos y en la seguridad alimentaria, en los últimos decenios en muchos países y regiones enteras no hubo progreso alguno. Por ejemplo, el África Subsahariana, según la FAO, produce hoy menos alimentos por persona que hace 30 años. El número de personas crónicamente desnutridas en la región se ha duplicado con creces desde 1970, pasando de 96 millones a más de 200 millones.

Después de haber logrado progresos importantes en la producción alimentaria per cápita durante el decenio de 1960, muchos países en desarrollo no hicieron ningún otro progreso en los últimos dos decenios. Más aún, en su mayoría registraron claras disminuciones entre 1972 y 1992.

Si bien la producción agrícola aumentará más rápidamente que la población mundial durante los próximos decenios, el margen continuará reduciéndose. El aumento anual de la producción por persona disminuirá a la mitad, de 0.54 por ciento durante los años de 1970 a 1990 a solamente 0.25 por ciento entre 1990 y 2010.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), esta disminución refleja algunas tendencias positivas. En muchos países la gente come hoy todo lo que desea, lo que deja un margen muy pequeño para cualquier aumento futuro. Pero también refleja la triste realidad de centenares de millones de personas que necesitan desesperadamente más alimentos que no pueden comprar a precios que estimularían un aumento de la producción. La mayor parte de los aumentos previstos en la producción serán resultado de una agricultura más intensiva y de mayores rendimientos y no del cultivo de nuevas tierras.

Aunque a escala mundial existen reservas importantes de tierras con posibilidades agrícolas, en su mayor parte están concentradas en unos pocos países o son adecuadas sólo marginalmente para la producción agrícola. Como señala la FAO, los países en desarrollo dependerán aún más de la importación

de alimentos. De acuerdo con esta organización, probablemente las importaciones netas aumentarán a más de 160 millones de toneladas en el año 2010.

Por otro lado, en lo referente a la situación de salud en el mundo, para 1992, si bien los países desarrollados habían logrado una esperanza de vida superior a 75 años; hay casi 2 millones de personas con reacciones serológicas VIH positiva.

En los países en desarrollo, en el lapso 1960-1993, la esperanza media de vida aumentó en más de un tercio; actualmente, 30 países han logrado una esperanza de vida superior a 70 años, y en los últimos tres decenios, la población con acceso a agua apta para el consumo casi se duplicó, desde el 36% hasta cerca del 70%; sin embargo, cada año mueren unos 17 millones de personas debido a enfermedades infecciosas y parasitarias como diarrea, paludismo y tuberculosis; asimismo, más del 90% de los 18 millones de personas con reacción serológica VIH positiva viven en países en desarrollo.

En el caso de América Latina, en 1993, la esperanza de vida al nacer había llegado a un promedio de 69 años, un 90% del nivel de los países desarrollados y existía un médico por cada 1,000 habitantes, en comparación con un médico por cada 6,000 habitantes en los países desarrollados, considerados en su conjunto; sin embargo, sólo un 50% de la población rural tiene acceso a agua apta para el consumo, en comparación con el 90% de la población urbana; asimismo, en la región se registran 2 millones de personas con reacción serológica VIH positiva.

En la región del África Subsahariana, entre 1990 y 1993, la esperanza de vida al nacer aumentó desde 40 hasta 51 años, y durante la década pasada, la proporción de población con acceso a agua apta para el consumo casi se duplicó, desde un 25% hasta el 43%. Sin embargo, sólo hay un médico por cada 18,000 personas, y hay más de 10 millones de personas con reacción serológica VIH positiva, las cuales representan las dos terceras partes de las personas infectadas en todo el mundo. Por otro lado, en 12 de los 19 Estados Arabes, la esperanza de vida es superior a 65 años, en comparación con un promedio de 45 años en 1960; sin embargo, sólo la mitad de las poblaciones rurales tienen acceso a agua apta para el consumo y sólo un tercio disponen de acceso a instalaciones sanitarias básicas.

En 1993, en toda la región del Asia Oriental y Asia Sudoriental y el Pacífico la esperanza de vida era casi el 85% de la correspondiente a los países industrializados. Sin embargo, en las zonas rurales el acceso a agua apta para el consumo es sólo de 55%, y el acceso al saneamiento básico, sólo del 41%. En Asia Meridional, si bien entre 1960 y 1993, la esperanza de vida aumentó desde 44 hasta 60 años, y el gasto público en salud, expresado como porcentaje del PIB, se ha duplicado con creces, desde un 0.6% en 1960 hasta 1.4% en

1990; hay casi dos millones de personas con reacción serológica VIH positiva, cantidad que podría llegar a 4 millones en el año 2000. Asimismo, unos 250 millones de personas carecen de acceso a agua apta para el consumo y más de 850 millones no tienen acceso ni siquiera a servicios de saneamiento básico.

En lo referente a la educación, a más de cuarenta años de la adopción de la Carta de la UNESCO, en la cual se reconocía el “derecho de todas las personas a la educación”, si bien el PNUD señala que entre 1960 y 1991, en los países en desarrollo la matriculación neta en la enseñanza primaria aumentó en casi dos tercios, y pasó del 48% al 77%; existen aún millones de niños que no asisten a la escuela, unos 130 millones en edad escolar primaria y 275 millones en edad escolar secundaria.

De igual manera, la UNESCO reporta que para 1990 en todo el mundo más de 960 millones de adultos —dos tercios de ellos mujeres— eran analfabetos; más de 100 millones de niños e infinidad de adultos no habían finalizado la educación básica, y había otros tantos que cumplían satisfactoriamente los requisitos de asistencia, pero no alcanzaban un aprendizaje óptimo. Respecto a los países desarrollados si bien, como señala el PNUD, entre 1960 y 1990 hubo un aumento significativo en la matriculación terciaria, del 15% al 40%, más de un tercio de los adultos tienen una educación inferior a la secundaria.

Si atendemos a los indicadores en educación por regiones, en América Latina y el Caribe, si bien entre 1960 y 1990 las tasas totales de matriculación secundaria y terciaria se multiplicaron casi por ocho, en los últimos tres decenios la tasa neta de matriculación se cuadruplicó pasando del 6% al 27%; menos de la mitad de quienes ingresan al primer grado egresan del quinto grado y, en la enseñanza secundaria, casi 20 millones de muchachos y muchachas no asisten a un establecimiento educacional.

En la región del Africa Subsahariana, si bien durante los últimos dos decenios, se duplicó la alfabetización de adultos, desde el 27% hasta el 55%, y entre 1960 y 1991, la tasa neta de matriculación primaria aumentó desde el 25% hasta el 50% y la del nivel secundario desde el 13% al 38%; sólo una mitad de quienes ingresan al primer grado egresan del quinto y hay más de 80 millones de personas que no asisten a la escuela primaria ni a la secundaria.

En los Estados Arabes, durante los últimos dos decenios, la tasa de alfabetización de adultos casi se duplicó, pues pasó del 30% en 1970 al 54% en 1992, y entre 1960 y 1990, la matriculación combinada primaria y secundaria se duplicó desde el 38% hasta el 77%; sin embargo, de los 240 millones de habitantes de la región, unos 60 millones son analfabetos y 9 millones de niños en edad escolar primaria y 15 millones de niños en edad escolar secundaria no asisten a la escuela.

En el Asia Meridional, si bien la tasa neta de matriculación en el nivel primario aumentó desde el 48% en 1960 hasta el 79% en 1991 y en el nivel secundario, desde el 19% hasta el 44%; aproximadamente 420 millones de personas siguen siendo analfabetas y sólo la mitad de quienes ingresan al primer grado egresan del quinto grado. En la región que comprende el Asia Oriental, Sudoriental y el Pacífico, en el lapso 1960-1991, la tasa de matriculación terciaria pasó del 4% al 16.1%; sin embargo, hay más de 100 millones de jóvenes en edad escolar secundaria que no asisten a la escuela.

Por otra parte, si bien el gasto público en educación en los países en desarrollo ha aumentado, al tomar en cuenta el crecimiento demográfico, existe una caída en los recursos reales asignados a la educación; asimismo, los presupuestos mucho más ajustados de los países en desarrollo han desembocado en una interrupción del progreso en la educación.

2.3.3. El deterioro del medio ambiente

El problema de la degradación ambiental no conoce fronteras nacionales, afecta tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. Para enfrentar problemas tales como los fenómenos de cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono, la lluvia ácida, la excesiva presencia de químicos y residuos peligrosos, la contaminación del aire y del agua, la deforestación, la desertificación, entre muchos otros, es necesario actuar de manera conjunta, ningún país por más desarrollado que sea podrá enfrentar los problemas del medio ambiente de manera unilateral.

Una evaluación del panorama mundial en cuanto al deterioro del medio ambiente, en el que se observan progresos y problemas, nos proporcionará una visión más exacta de la magnitud del fenómeno al que tendrán que hacer frente países desarrollados y en desarrollo a través de la cooperación.

En cuanto a los recursos marinos y pesqueros si bien por un lado la contaminación petrolera a causa de buques ha sido reducida en un 60% desde 1981, se estima que el 70% de las zonas pesqueras comerciales están agotadas o recuperándose de la pesca excesiva.¹⁸³

En lo referente al problema de la deforestación se estima que unos 15.4 millones de hectáreas de bosque alrededor del mundo se perdieron durante la década de los ochenta, situación que continúa hoy en día; de esta manera se señala que cada año se talan o se deterioran gravemente unos 20 millones de hectáreas de bosques tropicales. Asimismo, el problema de la desertificación,

¹⁸³ <http://serpiente.dgsca.unam.mx/cinu/tierra/dpi1873.htm>. CUMBRE PARA LA TIERRA +5. SE OBSERVAN PELIGROS EN INFORME SOBRE "TENDENCIAS DE LA TIERRA".

o la degradación de tierras, es un problema que afecta la subsistencia y abastecimiento alimenticio de más de 900 millones de personas alrededor del mundo, principalmente en África.¹⁸⁴

Los principales avances de la cooperación internacional en el área del medio ambiente en el ámbito multilateral en los últimos años han sido: en la Cumbre de la Tierra —la Conferencia sobre el Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992— los líderes de Gobierno adoptaron la Agenda 21, un plan global para el desarrollo sustentable. Desde entonces ha llegado a ser la base para muchos planos nacionales, y muchos países han creado su propia "Agenda 21 local".

En cuanto al Cambio de Clima, Bajo la Estructura de la Convención sobre el Cambio de Clima de las Naciones Unidas, abierta para firmarse en la Cumbre de la Tierra de 1992, y ahora ratificada por 155 naciones, los países industrializados están comprometidos a reducir sus emisiones de gases de invernadero a los niveles de 1990 para el año 2000. Aunque pocos países están en el centro para realizar esa meta, en 1995 los países miembros decidieron fortalecer el acuerdo.

En lo referente al agotamiento de Ozono los países industrializados se comprometieron a prohibir la producción de CFC a partir del comienzo de 1996 bajo el Protocolo enmendado de Montreal en 1987, negociado y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Los países en desarrollo tienen un período de gracia de 10 años para cumplir.

Por otra parte, para regular los 3 millones de toneladas de residuos tóxicos que cruzan las fronteras nacionales cada año, en 1989 los países negociaron la Convención de Basilea sobre desechos peligrosos, administrada por el PNUMA y ahora ratificada por 100 países. En 1995 el tratado se fortaleció para prohibir la exportación de desperdicios tóxicos a los países en desarrollo, que comúnmente no tienen la tecnología para la eliminación segura.

Así también, la Convención sobre la Diversidad Biológica, firmada en la Cumbre de la Tierra de 1992 y desde entonces ratificada por 140 naciones, obliga a los países a proteger sus especies de plantas y animales mediante la conservación del hábitat y otros medios. La Convención es administrada por el PNUMA. En lo referente a los Recursos Marinos y Pesqueros, un nuevo acuerdo legal de Naciones Unidas para regular la pesca en altamar se negoció como resultado de la Cumbre de la Tierra, y se abrió a firma en Diciembre de 1995. El acuerdo apunta a prevenir la pesca excesiva y relajar tensiones internacionales sobre la competencia por la disminución de la reserva pesquera.

¹⁸⁴ *Idem.*

En cuanto a los Bosques, para combatir globalmente la deforestación, la FAO monitorea la pérdida de bosque y el comercio de la madera, y ayuda a los países en desarrollo a administrar los bosques. Asimismo, un Panel Intergubernamental sobre Bosques fue establecido por la Comisión sobre el Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas en 1995 para evaluar la necesidad de un acuerdo legal sobre bosques, y considerar políticas globales sobre la eco-etiquetación de productos de madera y otros temas. Asimismo, la Convención para Combatir la Desertificación de las Naciones Unidas, negociada como un resultado de la Cumbre de la Tierra, se adoptó en 1994.¹⁸⁵

Estas son entre otras, algunas de las principales acciones que se han desarrollado en el ámbito multilateral para enfrentar el problema del deterioro del medio ambiente; sin embargo es necesario incluir en los acuerdos de cooperación entre países desarrollados y en desarrollo temas sobre medio ambiente que permitan a los países que no cuentan con la tecnología y recursos suficientes enfrentar los problemas ambientales con base en sus necesidades nacionales. Sin duda, a partir de la Conferencia de Río,¹⁸⁶ es prácticamente imposible desligar el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Esta es una premisa en la que deberá fundarse la nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo.

En ese sentido, habría que enfatizar que las responsabilidades para países desarrollados y en desarrollo deben ser compartidas y bajo verdaderos esquemas de cooperación ante fenómenos ambientales que afectan a todos, tales como: el agotamiento de la capa de ozono por el uso excesivo de los Cloro-Fluoro-Carbonos (CFC); el cambio climático, la lluvia ácida, la generación de químicos y residuos peligrosos; la destrucción de la diversidad biológica de plantas y animales; el agotamiento de los recursos marinos y pesqueros; la contaminación marina; la deforestación, la degradación de tierras semiáridas y áridas o desertificación, entre otros.

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ Celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992. En ella se adoptaron cinco documentos: la Convención marco sobre el cambio climático; el Convenio de diversidad biológica; la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo; la Declaración autorizada no vinculante sobre el aprovechamiento y uso sustentable de todos los tipos de bosques; y, la Agenda 21.

Así, la formulación de una nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo, deberá tomar en cuenta como tema central las acciones en favor de la preservación del ambiente, el cual como se señaló durante la Cumbre de Río está muy ligado al desarrollo socioeconómico.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Así lo establece el principio número 4 de la Declaración de Río, la cual fue aprobada durante la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992.

2.4. El papel de la cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo orden mundial

En el primer capítulo, se establecieron cinco etapas de la evolución histórica de la cooperación internacional para el desarrollo. En los últimos años asistimos a la quinta etapa de esta evolución, en la cual se han planteado nuevas formas de colaboración entre países desarrollados y en desarrollo.

En este apartado, en el que nos enfocamos al análisis de esta quinta etapa, observaremos de manera general las propuestas de los principales organismos encargados de promover la cooperación para el desarrollo, por un lado la OCDE, a través del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) que agrupa a los principales países oferentes de recursos, y por otro la ONU, que desde hace más de 50 años ha pugnado por el establecimiento de un sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

Cabe señalar que fue necesario analizar esta etapa por separado, y precisamente en este capítulo enfocado a la revisión de las tendencias actuales de la cooperación, debido a que es la que caracteriza el entorno en el cual se desenvuelve la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad.

2.4.1. Hacia una nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo

A casi cincuenta años de haberse establecido un sistema internacional de cooperación para el desarrollo, se percibe un progreso extraordinario en el desarrollo humano,¹⁸⁸ innumerables indicadores así lo demuestran: sin embargo, los adelantos no han sido uniformes. Mientras que en los últimos 15 años ha habido un adelanto económico y social espectacular en algunos países, en otros aún persisten serios problemas y en muchos casos éstos se han agudizado.

Así por ejemplo, según datos de la ONU: desde 1945, la riqueza de las naciones se ha multiplicado por 7; la economía de los países en desarrollo cre-

¹⁸⁸ El concepto de Desarrollo Humano se enfoca en los fines más que en los medios del desarrollo y el progreso. Como señala el PNUD, el objetivo real del desarrollo debería ser la creación de un ambiente que posibilite a las personas disfrutar de una vida duradera, saludable y creativa. En ese sentido, el desarrollo humano denota tanto el proceso de ensanchamiento de las opciones para las personas, como su nivel de bienestar. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994 (Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana)*. México, PNUD, F.C.E., 1994, pp. 62-63.

ce a una tasa global del 5% anual; ha disminuido la proporción de personas que viven por debajo del nivel de pobreza en los países en desarrollo; hay suficientes alimentos para todos en el planeta; los países en desarrollo han aumentado la producción de alimentos per cápita en alrededor del 18% durante el decenio de 1980; el porcentaje de la población mundial calificada como "bajo" en términos del desarrollo humano se ha reducido del 73% en 1960 al 35% en 1990.¹⁸⁹

Sin embargo, sigue habiendo pobreza: una de cada cinco personas vive en condiciones de pobreza, los más pobres de ellos con menos de 1 dólar diario; en términos absolutos, en el mundo hay más pobres que hace 50 años. Además, la pobreza aumenta proporcionalmente en África, América Latina e incluso en los países industrializados; entre 1960 y 1991 se han duplicado las diferencias de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población mundial; los 50 países más pobres del mundo albergan al 20% de la población mundial, y, sin embargo, sólo cuentan con algo menos del 2% de los ingresos mundiales.¹⁹⁰

Esta situación ha puesto en duda la efectividad de la cooperación para el desarrollo, sin embargo ha existido un renovado impulso por parte de los organismos encargados de coordinar las políticas de cooperación para revisar los esquemas que durante más de cincuenta años se han establecido bajo la denominada Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) o ayuda al desarrollo.

Por otro lado, como señala el PNUD, y como hemos podido constatar en el capítulo anterior (apartado 1.5.1.), la concepción del desarrollo ha tenido implicaciones evidentes sobre el curso de la cooperación internacional: "Ésta ha sido concebida durante décadas como asistencia técnica y financiera desplegada principalmente en el campo económico y social. Una determinada idea sobre desarrollo, hoy superada, ha definido la práctica de cooperación vigente por muchos años. Pero desde el momento en que la ONU (PNUD) elabora la noción de desarrollo humano, se expande el área de ejercicio de esa práctica".¹⁹¹ De esta manera, los objetivos de realizar acciones de colaboración para fomentar el desarrollo se han ampliado, y ahora se impone la necesidad, más que la abundancia de los recursos, de reorganizar los mecanismos de la cooperación.

Las reflexiones sobre la experiencia de medio siglo en cooperación para el desarrollo, realizadas por organismos como la ONU o la OCDE, han planteado la exigencia de crear una nueva concepción de esta forma de colaboración.

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 1-3.

¹⁹⁰ *Idem.*

¹⁹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Cooperación Política para la Descentralización del Estado*. Santiago de Chile. PNUD, 1997, p. 13.

Vale la pena revisarlas de una manera general, sobre todo para observar los elementos que van delineando la nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo.

Las propuestas de la OCDE, que agrupa a los principales países oferentes, para una nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo, se centran en dos aspectos fundamentales: 1) la redefinición del papel que deben desempeñar los oferentes y receptores, y 2) el mejor funcionamiento de la cooperación.

En lo relativo al primer aspecto, el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha propuesto dos principios que deben regir las relaciones de cooperación. Por un lado, señala que "el desarrollo sustentable,¹⁹² basado en estrategias integradas que incorporan diversos elementos económicos, sociales y políticos fundamentales, debe provenir del interior";¹⁹³ y, por otro, el papel que deben desempeñar los países que proporcionan la ayuda es contribuir con los países en desarrollo a fortalecer su propia capacidad de implementar "esos elementos interdependientes que son indispensables para un desarrollo sustentable, sin perder de vista la situación y los compromisos de cada país".¹⁹⁴

En este nuevo esquema de cooperación propuesto por la OCDE, basado fundamentalmente en el concepto de "development partners",¹⁹⁵ los países en desarrollo son los principales responsables de su propio progreso, y los encargados de diseñar e implementar sus estrategias nacionales de desarrollo. Los países desarrollados, entre tanto, actúan como "socios externos", ofreciendo ayuda a sus "socios en desarrollo" a fin de incrementar su capacidad para cumplir con los requisitos del desarrollo sustentable, según el grado de compromiso y las condiciones imperantes en cada país.

En una verdadera cooperación de "socios", los actores locales deben y pueden ser cada vez más autosuficientes, permitiendo a los donantes canalizar los recursos liberados a otras regiones en aras de su propio desarrollo.

¹⁹² El concepto de desarrollo sustentable o durable, difundido y ampliado por la Agenda XXI y la Declaración de Río —en ocasión de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992—, considera al desarrollo tanto en función del hombre mismo como de su entorno, definiendo como sustentable o durable una evolución que permita cubrir las necesidades de la generación actual sin perjuicio de las necesidades de las generaciones futuras. Hernández-Vela Salgado, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. México, Porrúa, 4ª edición, 1996, p. 202.

¹⁹³ Organisation for Economic Co-operation and Development: *Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation*. Paris, OECD, 1996, p. 13.

¹⁹⁴ *Idem*.

¹⁹⁵ El término "development partners" (socios para el desarrollo), propuesto por la OCDE, se refiere a la mayor participación de los receptores en fomentar su propio desarrollo y a una mayor coordinación con los oferentes, en donde las condiciones de la colaboración estarán guiadas por una mayor co-participación, co-responsabilidad, y co-financiamiento. Véase: *Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation...*

Como cada país en desarrollo es responsable de su propio progreso, corresponde a cada país coordinar e integrar los flujos de cooperación que reciba, articulando un sistema de cooperación que refleje sus circunstancias particulares. Un primer paso consistiría en definir una estrategia nacional de desarrollo.

Para un mejor funcionamiento de este nuevo mecanismo de coparticipación se sugieren áreas de responsabilidad en los tres niveles de la colaboración. En un primer nivel se establecen responsabilidades conjuntas —de oferentes y receptores—, las cuales serían: 1) crear las condiciones necesarias para generar suficientes recursos de cooperación; 2) aplicar políticas que disminuyan el riesgo de conflictos violentos; 3) reforzar los controles contra la corrupción a escalas local e internacional; 4) ampliar el abanico de actores de la cooperación a la sociedad en su conjunto, y 5) promover la participación de los países emergentes y mecanismos regionales de desarrollo.

En un segundo nivel, las responsabilidades de los países en desarrollo (receptores) serían: 1) aplicar políticas económicas adecuadas; 2) comprometerse con objetivos básicos de desarrollo, con una mayor participación ciudadana, incluyendo la igualdad de la mujer; 3) fomentar gobiernos responsables y la prevalencia del estado de derecho; 4) reforzar las capacidades humanas e institucionales; 5) crear un clima favorable para los empresarios y para el ahorro interno; 6) promover una buena administración de las finanzas públicas, incluyendo sistemas de impuestos eficientes y un gasto público productivo, y 7) mantener relaciones estables y cordiales con los países vecinos.

Por último, en un tercer nivel, las responsabilidades de los países donantes serían: 1) brindar una cooperación estable y apropiada para satisfacer necesidades prioritarias y facilitar la movilización de recursos adicionales a fin de cumplir con los objetivos acordados; 2) fomentar que los sistemas internacionales de comercio e inversión ofrezcan oportunidades reales a los países en desarrollo; 3) respetar los lineamientos internacionales para la cooperación, y monitorear los esfuerzos realizados; 4) apoyar el reforzamiento de las capacidades y participación de los países en desarrollo, con el fin de evitar la dependencia de la ayuda; 5) dar acceso a la información, tecnología y a la experiencia; 6) fomentar la coherencia en todos los aspectos de las relaciones internacionales con países en desarrollo, incluyendo políticas sobre derechos humanos y conflictos violentos, y 7) promover una mejor coordinación entre donantes, siempre apoyando las estrategias de los países en desarrollo.¹⁹⁶

Con relación al segundo aspecto, relativo al mejor funcionamiento de la cooperación, se proponen tentativamente varias medidas que deben ser afina-

¹⁹⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development: *Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation*. Paris, OECD, 1996, pp. 14-15.

das en discusiones con los “socios en desarrollo” y adaptadas según las necesidades de cada país. Estas medidas son:

1) *Fomentar las estrategias locales.* Los miembros del CAD, en coordinación con agencias multilaterales y otros donantes, reforzarán la capacidad de los países receptores para diseñar e implementar estrategias nacionales de desarrollo; una de las maneras para llevarlo a cabo sería que los donantes cubran los costos de la estrategia local que se financien a través de partidas gubernamentales.

2) *Aportación de recursos suficientes.* En la actualidad, la mayoría de los países menos desarrollados no cuentan con ahorro interno suficiente, ni tienen acceso a flujos de capital internacional para financiar su desarrollo. Los flujos financieros de carácter privado tienden a concentrarse en los países de mayor desarrollo relativo, y generalmente no se destinan a sectores básicos como salud y educación. Debido a esto el desarrollo de muchos países dependerá de la disponibilidad de los recursos concesionales, que permitan a los países en desarrollo generar recursos propios y aumentar su atractivo para la inversión privada extranjera. Para un gran número de países pobres altamente endeudados, el desarrollo dependerá de acciones internacionales concertadas para condonación de deuda. Es por ello que el CAD considera indispensable aumentar el volumen de la AOD hasta alcanzar la meta establecida por las Naciones Unidas del 0.7% del PNB de cada país donante.

3) *Reforzar la coordinación en foros internacionales y en cada país.* El país receptor debe ser el coordinador de la cooperación internacional siempre que sea posible; en los casos en que esto no sea posible, los donantes deberán promover foros de coordinación y asegurar la asistencia de su representante local. Las principales agencias (bilaterales o multilaterales) pueden encargarse de temas o sectores específicos. La coordinación local podrá ser monitoreada por Grupos Consultivos Internacionales, el objetivo final será reforzar la capacidad de coordinación del país receptor.

4) *Asegurar un seguimiento y efectuar evaluaciones.* Es necesario supervisar, permanentemente, que los planes para mejorar la coordinación y eficacia de la cooperación se implementen buscando retroalimentación directa de los beneficiarios.

5) *Ampliar las bases de la cooperación.* El CAD considera que la cooperación internacional es un recurso limitado, que debe ser enfocado a prioridades definidas y utilizado para generar flujos complementarios de inversión. A medida que los países receptores se vuelvan autosuficientes y prósperos, se

deberá alentar su participación en el esfuerzo global de cooperación, es decir constituirían lo que se ha denominado como oferentes emergentes.¹⁹⁷

Si bien las propuestas de la OCDE se centran en definir un nuevo papel para los actores y delinear estrategias para un mejor funcionamiento de las relaciones de cooperación, aún persisten elementos que han determinado los esquemas de asistencia en décadas pasadas. Como podemos observar, el tipo de cooperación que se propone está basado en el concepto de asistencia oficial para el desarrollo.

Estas estrategias deberían complementarse con un nuevo concepto para la cooperación que permita aumentar las fuentes de recursos y los actores participantes. Es decir, no limitar las acciones y recursos de cooperación a la vía oficial o gubernamental.

Por otra parte, a diferencia de la OCDE, la propuesta de una nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo planteada por la ONU, basada en el principio de que el ser humano es y debe ser el centro del desarrollo, se enfoca en ampliar el concepto de cooperación para el desarrollo para incluir todas las corrientes de recursos y no sólo las de ayuda o asistencia. En esa nueva concepción, la coparticipación se basará en los intereses compartidos y no en la caridad, además de proponer cambios fundamentales en el actual sistema de cooperación para el desarrollo, éstos serían, tal y como los expone el PNUD:

1) La cooperación para el desarrollo debe vincularse a objetivos de política mutuamente convenidos. Principalmente en lo que se refiere a las estrategias para reducir la pobreza, promover las oportunidades de empleo productivo y fijar metas claras de desarrollo humano sostenible —recordemos la experiencia de décadas anteriores, analizada en el primer capítulo, en la que se brindaba asistencia exterior a los aliados estratégicos en lugar de supeditarla a objetivos mutuamente convenidos. Al respecto, el PNUD señala que "ha llegado el momento de efectuar una reestructuración a fondo de las asignaciones existentes de ayuda exterior".¹⁹⁸

2) Una proporción de la asistencia exterior existente debe encauzarse a los países más pobres. Esta propuesta tiene como finalidad proporcionar una seguridad social mínima a escala mundial: es decir esos recursos deberían enfocarse a las prioridades de desarrollo humano básico (educación básica y atención primaria de la salud), esto con el fin de que "todos los países pobres alcanzaran por lo menos un umbral mínimo de desarrollo humano".¹⁹⁹

¹⁹⁷ *Ibid.*, pp. 15-18.

¹⁹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994 (Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana)*. México, PNUD, F.C.E., 1994, p. 5.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 6.

3) Incluir en el concepto de cooperación para el desarrollo todas las corrientes, no sólo las de ayuda, haciendo énfasis en las corrientes de intercambio comercial, inversiones, tecnología y mano de obra. El PNUD señala la necesidad de prestar más atención a facilitar el movimiento sin trabas de corrientes distintas de la ayuda, dado que se considera que éstas son más decisivas para el futuro crecimiento de los países en desarrollo que las corrientes tradicionales de ayuda.

4) El intercambio de ideas para nuevas iniciativas de cooperación para el desarrollo. El PNUD establece como algunas iniciativas, la posibilidad de introducir el pago por servicios prestados y la indemnización por daños sufridos. Así, por ejemplo, señala que "los países ricos deberían estar dispuestos a remunerar a los países pobres por ciertos servicios que responden al interés de todo el mundo y para los cuales los países pobres tal vez no dispongan por sí mismos de suficientes recursos".²⁰⁰ Y por otro lado, "los países industrializados deberían indemnizar a los países en desarrollo por los perjuicios económicos que estos últimos padecen debido a algunas barreras impuestas en los mercados por los países industrializados".²⁰¹

5) Establecer nuevas fuentes de financiación internacional. Esto debería hacerse, como señala el PNUD, sobre todo de fuentes que no dependan por completo de la cambiante voluntad política de los países desarrollados. Al respecto el PNUD señala también que tal vez sería necesario establecer un sistema impositivo mundial para alcanzar los objetivos de seguridad humana mundial trazados por este organismo.

6) Establecer un nuevo marco de gobernación mundial. Al respecto, bajo la consideración de que la mayoría de las instituciones internacionales se han debilitado, se señala como necesidad la reestructuración de dichas instituciones, en particular las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones creadas por el Acuerdo de Bretton Woods.

Como podemos observar, las propuestas de la ONU, van más allá de la redefinición del papel de los actores en los esquemas de cooperación, se refieren a un cambio en las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo.

Estos son sólo algunos aspectos del debate en torno al establecimiento de una nueva concepción de la cooperación internacional para el desarrollo. Lo que es importante resaltar aquí es la tendencia a crear esquemas más participativos, en los que los países en desarrollo asuman un papel más activo en la formulación de su propio desarrollo. Aún queda mucho por hacer, en estos momentos se vive una época de reestructuración del sistema de cooperación para el desarrollo y las propuestas deben plantearse desde los países recepto-

²⁰⁰ *Idem.*

²⁰¹ *Idem.*

res, los países pobres deben asumir la responsabilidad de su propio desarrollo y tomar a la cooperación como un elemento coadyuvante en esa tarea.

2.4.2. Perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo

Factores nuevos, presentes en el medio internacional, han llevado a plantear diversos escenarios del futuro de la cooperación para el desarrollo. Un hecho es evidente, el fin de la Guerra Fría y del esquema bipolar que adoptó la sociedad internacional durante muchos años, trajo consigo nuevas oportunidades para complementar un sistema de cooperación a escala mundial que se ha deteriorado, pero al mismo tiempo presenta nuevos problemas que deben ser resueltos con la participación conjunta de donantes y receptores de cooperación. Así, para los próximos años podrían plantearse diversos escenarios.

Por un lado, con el fin de la bipolaridad y avance de la multipolaridad existirá un buen número de potencias de primer orden junto con potencias intermedias y el grueso de los países no desarrollados, en este contexto los flujos de cooperación serán más fáciles de conseguir por haberse roto la bipolaridad.

Por el otro, el fin de la bipolaridad y de la guerra fría está conduciendo a la conformación de nuevos grupos de poder (bloques de naciones) montados sobre bases económico-regionales, ya no sobre bases ideológico-políticas; esto lejos de aumentar, va a reducir la cooperación internacional, entendida ésta como cooperación internacional global, pues el interés político estratégico para otorgarla ya no es el mismo que el de la guerra fría, ya que acabó para las grandes potencias el principal motivo que las animaba a mantener la Ayuda Oficial al Desarrollo, es decir, disponer de un arma más en la confrontación Este-Oeste.

Por otra parte, la ONU ha planteado que al haberse terminado la guerra fría, se va a liberar un volumen importante de recursos financieros en beneficio de los países pobres y en desarrollo, al disminuir el gasto militar de las grandes potencias, sin embargo esa posibilidad denominada como "dividendos de la paz", no se ha concretado hasta ahora. Por el contrario, hay quienes piensan que la liberación de recursos va a destinarse en realidad a los programas de cooperación dirigidos a asistir a los antiguos países socialistas en sus procesos de transformación económica.

De acuerdo con datos de la OCDE, la cooperación para el desarrollo ha crecido sustancialmente a lo largo de los años, pasando de 1,953 millones de dólares entre 1950 y 1955 a 4,675 millones en 1960; 6,949 en 1970; 27,226 millones en 1980; 28,665 en 1984 y actualmente se calcula en 60 mil millo-

nes. Sin embargo, este aumento es relativo, ya que como hemos visto la tendencia ha sido el incremento de otro tipo de flujos hacia los países en desarrollo, tales como las inversiones, los préstamos y los créditos. Por otro lado si se piensa que el compromiso aceptado por los países en diversas ocasiones, en las Naciones Unidas, era destinar el 0.7% de su PNB a la AOD, ello implica que se dejaron de ofrecer alrededor de 67 mil millones de dólares adicionales de asistencia al desarrollo.²⁰²

Si bien ha existido un aumento, aunque sea relativo, lo que se percibe también es que hay cada día una mayor competencia por los recursos de la cooperación, causada en buena medida por el surgimiento de más países (descolonización en los sesenta, disolución del bloque socialista en los noventa) y por la participación de nuevos actores en el ámbito de la cooperación (ONG's, instituciones académicas, organizaciones sociales, etc.).

Adicionalmente, se percibe un mayor condicionamiento en el flujo de recursos, no sólo en términos políticos o de ejercicios de influencia para orientar políticas económicas, sino por razones comerciales: los recursos están cada vez más atados al beneficio comercial del sector privado nacional de los principales países donantes.

Sumados a estos escenarios y tendencias de la cooperación para el desarrollo a escala mundial, existen dos tipos de posturas en cuanto al futuro de esta forma de colaboración. Por un lado se le critica y por otro se hace énfasis en aumentarla.

La principal crítica está orientada a lo que se conoce como la "fatiga de la cooperación", con lo cual se argumenta que la ayuda ofrecida a los países en desarrollo no ha tenido un impacto que se refleje en el progreso y bienestar de las poblaciones de esos países. Como ejemplos señalan: 1) que la mayoría de los países en desarrollo beneficiarios de la cooperación para el desarrollo en la actualidad son más pobres que en 1980; 2) que la cooperación sólo puede ser factible en países donde existe un ambiente propicio para las reformas políticas; 3) que el desarrollo no se puede impulsar tan solo con contribuciones de fondos, sino que depende en mayor parte de que haya políticas adecuadas, y en ese sentido, las naciones con políticas eficaces no necesitan ayuda del extranjero; 4) que ésta pone en riesgo y reduce el incentivo de las naciones para que haya reformas; y 5) ante el fracaso de los últimos 50 años no puede confiarse en la ayuda, sino que debería erradicarse.²⁰³

De igual manera se han señalado, desde perspectivas diferentes, dos tipos de críticas. Por un lado, se argumenta que ningún país ha logrado su desa-

²⁰² OCDE. *Development Cooperation Reporte 1995* del CAD de la OCDE; OCDE, París, 1996.

²⁰³ Bandow, Doug: "Muerte a la Ayuda Exterior", *Fortune Americas*, México, octubre de 1997, p. 7.

rollo a partir de la cooperación y se ha esgrimido su carácter sustituto del ahorro nacional cuya consecuencia de lo cual su efecto global podría ser más perjudicial que beneficioso.²⁰⁴ Por el otro, que la cooperación internacional proporcionada de acuerdo con los intereses, prioridades y decisiones de los países donantes, significa perpetuar la subordinación y la dependencia de los países en desarrollo.²⁰⁵

Por otra parte, la cooperación para el desarrollo no sólo tendrá que enfrentar este tipo de críticas, sino que se le presentan también una serie de retos pendientes, de los cuales podrían señalarse los más importantes:

1) Aumentar los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo. Al compromiso aceptado internacionalmente por parte de los países donantes de dedicar a la AOD el 0,7% del PNB, falta agregarle una fecha límite de cumplimiento. Cada vez que se lleva a cabo una reunión multilateral sobre el tema, los países donantes ratifican su compromiso de destinar mayores recursos a la cooperación, sin embargo las tendencias —analizadas en el apartado 1.5.2.2.3, del capítulo anterior— muestran lo contrario.

2) Adoptar un nuevo concepto para los recursos dedicados a la cooperación internacional para el desarrollo. El concepto de AOD, ya no corresponde a la nueva realidad internacional, la cooperación ahora es un proyecto social, ha dejado de ejecutarse de manera exclusiva por la vía oficial. Definitivamente este concepto se transformará en la medida en que cambien los esquemas de cooperación entre países desiguales.

3) Mejorar la distribución internacional de la asistencia oficial al desarrollo. En el mundo en desarrollo, los países de menor desarrollo relativo son obviamente los más necesitados. De éstos, los más pobres, reciben únicamente alrededor de un 20% de la AOD mundial, a pesar de concentrar el mayor número de habitantes del Sur. Es evidente que en los países desarrollados existe un mayor interés por los países de mayor desarrollo relativo —por sus mercados y sus recursos— y a ellos se dirigen, en consecuencia, el grueso de los flujos financieros privados mundiales. Habría que fomentar una distribución escalonada de recursos, es decir, aquellos que estén más necesitados tendrían un mayor acceso a las fuentes de recursos.

4) Mejorar el destino interno de los recursos para la cooperación. Los nuevos esquemas de la cooperación internacional para el desarrollo tiene que librarse para siempre de la acusación, que solían tener los esquemas de ayuda

²⁰⁴ P. Bauer: *Dissent of development: studies and debates in development economics*. Harvard University Press. Boston, 1972. *Cit. Por.* Isasi Cayo, Fernando y Elizabeth Castro de Rojas, "La cooperación internacional y sus tendencias actuales: implicaciones para América Latina", *Política Internacional* No. 52, abril-junio 1998, Perú, p. 48.

²⁰⁵ Teresa Hayler: *Aid as imperialism*. Penguin, Harmondsworth. 1971. *Cit. Por.: Ibid.*, p. 49.

o asistencia internacional, de favorecer principalmente sólo a las elites dominantes de los países en desarrollo. Y para ello tendrá que dedicar un porcentaje creciente a los sectores más desfavorecidos de las sociedades en las que actúa. El porcentaje actual dedicado a educación básica, atención primaria, agua potable y nutrición es realmente minúsculo. El objetivo del 20:20 propuesto en la Cumbre sobre Desarrollo Social —que los países en desarrollo dediquen el 20% de su presupuesto al gasto social y que el 20% de la AOD tenga la misma finalidad— parece oportuno.

5) Mejorar la calidad de los proyectos. Es importante hacer énfasis en la necesidad de superar el asistencialismo, potenciando proyectos productivos generadores de empleo y adaptados a las circunstancias de los sectores sociales desfavorecidos. El fomento del empleo tiene un efecto doblemente provechoso: sobre el crecimiento y en la mejora de la distribución de la renta. Los instrumentos de cooperación que permitan el acceso al crédito a las pequeñas empresas y microempresas, a las cooperativas rurales y urbanas, y que logren así movilizar los propios recursos del país receptor, con un efecto multiplicador, resultan primordiales. Sin duda uno de los mayores retos que esperan a la cooperación internacional es encontrar el equilibrio entre lo productivo y lo social, entre el crecimiento y la equidad. No hay que perder de vista que el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo; es necesario distribuir equitativamente los frutos del crecimiento, de igual manera que hay que tener siempre presente que de poco valen políticas sociales ambiciosas que no cuenten con una base productiva en donde sustentarse.

6) Mejorar el sistema de generación de la cooperación. Actualmente se hace necesario trabajar en el diseño de un sistema automático de transferencias de recursos internacionales para el desarrollo a nivel multilateral, pero ello no podrá ser una propuesta unívoca, requiere del trabajo conjunto de la sociedad internacional.

Definitivamente queda mucho por hacer en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, actualmente, como ya hemos señalado, nos encontramos en una etapa inicial en la transformación del sistema internacional que ha regido las relaciones de colaboración entre los países desarrollados y en desarrollo, y es el momento preciso para que los países en desarrollo tomen la iniciativa y propongan los nuevos esquemas tanto en la cooperación vertical como horizontal. De ahí la importancia de instrumentar una política integral de cooperación para nuestro país.

2.5. Consideraciones finales sobre el nuevo orden mundial y la cooperación internacional para el desarrollo

El análisis realizado en el presente capítulo, nos ha permitido establecer tres ideas fundamentales en torno a la etapa de transición que en la actualidad vive la sociedad internacional hacia el establecimiento de un nuevo orden mundial. Es decir, en torno al ámbito en el cual actuará nuestro país al poner en práctica su política de cooperación internacional para el desarrollo.

En primer término, ha quedado claro que actualmente no existe un nuevo orden mundial, sino que la sociedad internacional asiste a una etapa de transición en la que hemos presenciado una transformación acelerada y sustantiva de diversos elementos básicos que conformaron el mundo conocido después de la Segunda Guerra Mundial, y en la que aparecen nuevos factores que darán forma a ese nuevo orden.

De esta manera, hemos podido apreciar que esa etapa de transición presenta un sinnúmero de problemas y fenómenos de orden político, económico, social y cultural que han adquirido dimensiones impensables, y de no resolverse impedirán la conformación de un nuevo orden mundial. Ha quedado establecido que la mayoría de los problemas globales están asociados al desarrollo económico y social de muchos países que requieren el apoyo de la sociedad internacional para enfrentarlos.

Así, hoy día, como hemos podido apreciar, se impone el establecimiento de relaciones internacionales basadas en la cooperación y no en la confrontación. Existe en la sociedad internacional, cada vez más, la conciencia de que los problemas globales afectan a todos, países desarrollados y en desarrollo, y que es claro que no podrán enfrentarse de manera unilateral, su solución requerirá evidentemente de acciones concertadas a escala mundial y con la participación de todos los actores internacionales, no sólo la de los Estados.

De esta manera podemos afirmar que el desarrollo económico y social de un número elevado de países y regiones, así como el aumento del nivel de vida de una considerable cantidad de personas en el mundo, sólo se logrará con la participación de todos los países a través de la cooperación internacional, principalmente aquella que está enfocada al desarrollo.

Es en ese sentido, que recobra gran importancia la cooperación internacional para el desarrollo como elemento fundamental que contribuirá a establecer las bases para diseñar nuevas formas de colaboración entre países desarrollados y en desarrollo que les permitan enfrentar los problemas globales de manera conjunta.

De hecho, pudimos observar la necesidad, sobre todo para los países insuficientemente desarrollados, de diseñar esquemas nuevos de cooperación que permitan aprovechar las tendencias de la mundialización y que estén basados en la responsabilidad y el trabajo conjunto de todas las partes y no en el carácter asistencialista que se ha mantenido en las relaciones de cooperación bilateral y multilateral por más de cincuenta años. Es decir, constatamos la urgencia de una transformación del sistema internacional de cooperación para el desarrollo tanto en el ámbito bilateral como multilateral. Tal y como ha sido, en los últimos años, el planteamiento de los principales organismos encargados de estudiar y coordinar las políticas de cooperación para el desarrollo, como la OCDE y la ONU.

Por otro lado, una segunda idea que puede establecerse a partir del análisis realizado, es la que se refiere a la mundialización o globalización como proceso de exclusión y que repercute en cualquier propuesta que, a nivel bilateral o multilateral, se pretenda presentar para establecer esquemas novedosos de cooperación para el desarrollo.

A lo largo de este capítulo hemos podido comprobar que la denominada globalización muestra dos facetas: Por un lado es un proceso que ha propiciado la integración, sobre todo regional, de muchos países y los ha llevando a ser más interdependientes entre sí; pero por otro, ha generado que un gran número de países, sobre todo los insuficientemente desarrollados, vean disminuir sus niveles de bienestar y de desarrollo al quedar excluidos de los supuestos beneficios de la mundialización, como podrían ser las corrientes de recursos financieros o comerciales y el acceso a mercados o a nuevas tecnologías, los cuales son elementos fundamentales para el desarrollo de cualquier país.

Como hemos podido confirmar, la globalización es indisociable de un número reducido países, los más desarrollados, en particular los pertenecientes al Grupo de los Siete, cuya presencia y poder de decisión en los polos dinámicos de la economía mundial y en los principales organismos multilaterales de conducción mundial, tanto en el ámbito político, económico, social y cultural, es evidente.

Esto nos lleva a inferir que es un proceso que ha sido impuesto por los países más desarrollados como una idea homogeneizadora de la sociedad internacional en todos los ámbitos, principalmente en aquellos aspectos en los que se pretende construir el nuevo orden mundial, en lo político: democracia, en lo económico: libre mercado, en lo social: respeto a los derechos humanos, en lo cultural: los valores del consumo. Todo ello con la finalidad de extender sus intereses económicos y políticos a todas las regiones del planeta. En ese

sentido podemos afirmar que la mundialización no es mala, lo malo es que se quiera hacer en un solo sentido.

Es un hecho que la mundialización es un factor fundamental que no puede soslayarse y que deberá tomarse en cuenta para cualquier propuesta o diseño de política que se pretenda para el establecimiento de nuevas formas de cooperación para el desarrollo.

En ese sentido, el análisis del proceso de globalización nos ha llevado a establecer que la cooperación internacional debe modificarse y adaptarse a las nuevas realidades de la sociedad internacional, sobre todo para que aquellas regiones aún insuficientemente desarrolladas puedan aprovechar o transformar las tendencias de la mundialización. Es evidente que la cooperación ha dejado de ser un asunto exclusivo de los Estados y que su aplicación no se circunscribe a la vía oficial, ahora debe concebirse como un proyecto de sociedad en el que participan todos los actores involucrados en el desarrollo económico y social de los países, lo que redundaría en mayores recursos para la cooperación.

A partir de lo anterior, se desprende la tercera idea que puede establecerse del análisis de la sociedad internacional en la actualidad, es decir, la de la cooperación internacional para el desarrollo como imperativo para la construcción de un nuevo orden mundial.

Sin embargo, ha quedado claro que la cooperación internacional para el desarrollo no sustituye los esfuerzos de cada país por alcanzar su desarrollo, es sólo un elemento complementario que contribuirá de manera importante a alcanzar los objetivos y cumplir los compromisos de desarrollo global planteados en muchos foros en el ámbito multilateral.

En ese sentido, como hemos afirmado en el presente capítulo, la cooperación internacional que se requiere debe partir de esquemas novedosos que transformen a los que han existido por casi medio siglo. Como se ha hecho evidente aquí, la nueva forma de cooperación debe hacer a un lado el concepto de asistencia y partir de las nociones fundamentales de trabajo y responsabilidad conjunta de los cooperantes.

La tarea de transformar los viejos esquemas de cooperación es responsabilidad tanto de países desarrollados como en desarrollo. En la actualidad los que han comenzado a hacerlo han sido los principales países desarrollados, pero se requieren las propuestas de los receptores sobre todo para no repetir los errores de décadas pasadas. En ese sentido, el diseño de una política novedosa de cooperación internacional para el desarrollo es una de las principales tareas que México deberá concluir en los próximos años.

CAPÍTULO 3. MÉXICO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

En los capítulos anteriores hemos podido apreciar que los cambios en el sistema internacional y la presencia de fenómenos y problemas de carácter global, han generado una situación mundial en la que se ha hecho necesaria la reestructuración de los esquemas de cooperación internacional para el desarrollo. Sobre todo para que los países en desarrollo puedan aprovechar las tendencias de la mundialización en un ambiente en que los recursos de carácter asistencial son escasos y donde todavía prevalecen, en los esquemas de colaboración, prácticas que no benefician a esos países, como la condicionalidad.

De igual manera, hemos percibido que cada vez con mayor medida se impone como prioridad, también para los países en desarrollo, la creación de nuevas formas de colaboración que incluyan como elementos fundamentales entre sus estrategias de política exterior y de desarrollo a los nuevos actores, así como el diseño de nuevos conceptos, modalidades, estructuras institucionales y políticas de cooperación. Lo anterior, no sólo para contribuir eficazmente a través de las acciones de cooperación internacional a su desarrollo interno y sentar las bases para una inserción competitiva a la economía mundial, sino para participar de manera conjunta con la sociedad internacional en la superación de los problemas de carácter global, que afectan a todos los países y que están presentes en la etapa de transición hacia la configuración del nuevo orden mundial que actualmente vivimos.

Estos son retos que México, como país en desarrollo, enfrenta en la actualidad. En ese sentido, un elemento importante para establecer una política integral de cooperación internacional para el desarrollo, en el marco de la política exterior del país, es el análisis de la política mexicana en ese campo durante los últimos años. Una evaluación de la forma, modalidades y acciones de la cooperación mexicana, después del análisis conceptual y funcional de la cooperación internacional realizado en los capítulos anteriores, nos permitirá establecer los problemas que enfrenta al llevarse a cabo y al mismo tiempo las alternativas para lograr resultados de gran impacto, no sólo para la población, sino para la política exterior en general. Adicionalmente un elemento de análisis muy importante para complementar esta labor es la evaluación —realizada en el capítulo anterior— de la situación del medio internacional sobre el cual actuará la política exterior de México en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

Antes de eso, también se hace necesario determinar la importancia que tiene para nuestro país la instrumentación de una nueva política de cooperación internacional para el desarrollo. Para ello, debe hacerse una evaluación previa de la situación interna del país, fundamentalmente en los ámbitos económico y social, y a partir de ese diagnóstico podremos identificar las metas y objetivos que habrán de asignarse a la política exterior en materia de cooperación para el desarrollo y cómo se le puede vincular con la política interna de desarrollo.

De esta manera, en el presente capítulo, aunado a la evaluación de la situación interna del país, se abordarán de forma general tres aspectos fundamentales de la cooperación mexicana: 1) los inicios de la práctica mexicana en la materia, con lo cual proporcionaremos las bases para entender las formas que adopta en la actualidad; 2) los cambios que ha experimentado en los últimos años, con lo cual tendremos una visión de aquellos fenómenos que han ido configurando dicha práctica, y 3) las propuestas que pudieran surgir como resultado del análisis de los dos elementos anteriores, todo ello con la finalidad de lograr un mejor aprovechamiento de la cooperación internacional de México como parte importante de la política exterior y también como parte de la política de desarrollo.

3.1. La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo

Un elemento fundamental que debe considerarse al momento de instrumentar una política integral de cooperación internacional, enmarcada en política exterior, es la evaluación de la acción del país en ese campo. Un análisis general de la actual política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo nos permitirá identificar aquellas áreas que pudieran presentar algunas fallas y al mismo tiempo vislumbrar las oportunidades que no han sido aprovechadas, ya sea por falta de coordinación con otros actores o por la falta de una estructura institucional que sea acorde al nuevo entorno internacional y la las nuevas tendencias de la cooperación.

A continuación se hace una revisión general de 5 aspectos fundamentales de la política mexicana de cooperación internacional: 1) los antecedentes, lo cual nos permitirá observar la forma en que se fue estructurando la cooperación mexicana en las últimas cinco décadas; 2) la transformación que ha vivido en los últimos años la política en la materia y que factores han influido para su actual situación; 3) la presente situación o condición dual que desempeña nuestro país; 4) su actual estructura, institucional, el manejo de recursos y sus objetivos y prioridades, y 5) la práctica de nuestro país, básicamente en los últimos cinco años, en el ámbito de la cooperación en sus tres vertientes principales, como oferente, receptor y cooperante en los esquemas horizontales.

3.1.1. Antecedentes: los inicios de la cooperación mexicana

En México, al igual que en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo que se instituyó a partir de la creación de la ONU, durante las últimas cinco décadas, ha ido cambiando la práctica y la percepción que se tiene de esta forma de colaboración internacional para promover el desarrollo económico y social de los países insuficientemente desarrollados.

En ese proceso de transformación han intervenido —como hemos podido apreciar en el capítulo anterior— un sinnúmero de factores presentes tanto al interior del país como en el medio internacional, en los ámbitos económico, político, social y cultural. Aunado a esto, en las últimas décadas nuestro país ha vivido una etapa de profundas transformaciones en relación con su posición en el sistema internacional. En el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, ha dejado de ser receptor neto de recursos para convertirse, de manera gradual, en oferente neto. De hecho, en la actualidad, México desem-

peña un doble papel en el campo de la cooperación internacional, como receptor y oferente de recursos, lo que hace que cualquier esfuerzo que se realice para proponer la instrumentación de una nueva política en la materia se haga doblemente difícil.

Uno de los factores que impulsó las relaciones de México en el ámbito de la cooperación —o mejor dicho en el campo de la asistencia técnica—, sobre todo a partir del periodo de la posguerra, fue la marcada presencia de la ciencia y la tecnología en las relaciones de nuestro país con el exterior, lo cual generó una mayor participación de México en los organismos internacionales especializados de la ONU recién creados, tales como la OIT, la FAO, la UNESCO, la OMS, etc. Aunado a esto, en ese tiempo, la concepción del desarrollo estaba muy ligada a las acciones de transferencia de conocimientos técnicos y científicos bajo mecanismos de asistencia hacia los países subdesarrollados, lo cual contribuyó a que México se enfocara a fomentar sus relaciones en ese campo.

Por otro lado, la situación socioeconómica interna a finales de la década de los cuarenta e inicios de los cincuenta, hacía de México un país que requería desarrollar y consolidar su estructura económica, y al mismo tiempo generar recursos humanos y financieros con la finalidad de contribuir al impulso de su desarrollo. En ese sentido, el país contaba con limitadas capacidades para la generación de personal de alto nivel técnico y científico, por lo cual requería de la experiencia de otros países con mayores avances en esos campos, de esta manera obtuvo lo que entonces se denominó asistencia técnica.

Fue con un carácter asistencial y como receptor neto de recursos que México comenzó a desarrollar sus acciones de cooperación internacional. Esto, bajo “un esquema de alta dependencia del apoyo extranjero, el énfasis se dio en las ciencias básicas o en prioridades señaladas por organizaciones internacionales que propiciaban la solución de problemas generales, como los relacionados con la alimentación y la salud”.²⁰⁶

En el ámbito bilateral, el primer acuerdo de cooperación enfocado a la promoción del desarrollo que suscribió nuestro país fue con Estados Unidos de América en 1951.²⁰⁷ En este arreglo, que tenía como objetivo regir los proyectos o programas de cooperación técnica que fueran concertados entre los dos gobiernos, prevalecía la condición y la concepción asistencialista que ca-

²⁰⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores: *Objetivos, Prioridades y Estrategias de la Cooperación Técnica Internacional de México*. México, S.R.E.-PNUD, 1987, p. 48.

²⁰⁷ Dicho acuerdo denominado “Arreglo General sobre Cooperación Técnica entre los Gobiernos de México y de los Estados Unidos de América”, fue celebrado por canje de notas fechadas en la Ciudad de México, el 27 de junio de 1951. Actualmente, México y Estados Unidos de América han firmado en febrero de 1999 un “Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo” el cual basa sus acciones en términos de una mayor participación.

racterizaba a los esquemas de cooperación de la época, tal y como se observa en el texto del acuerdo, en el que se hace referencia de manera recurrente a términos como los de asistencia y ayuda. En la práctica la cooperación bilateral en esas áreas siempre estuvo caracterizada por la verticalidad de la colaboración, propia de las relaciones de asistencia.

En el ámbito multilateral, en ese mismo año (1951) nuestro país comenzó a dar un gran impulso al diseño de políticas encaminadas a aprovechar la cooperación proveniente de los organismos internacionales, principalmente los de la ONU. La primera tarea fue definir una estructura institucional para facilitar las gestiones tendientes a abrir o promover esquemas de cooperación internacional. En ese contexto, al interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fue creada la Dirección General de Organismos Internacionales, esto se debió en gran medida a la multiplicación de dichos organismos y a la necesidad de que nuestro país estuviera representado en ellos. Las secciones con las que contaba eran: Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Oficina Internacional del Trabajo, Corte Internacional de Justicia, Unión Postal Universal y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, así como las relativas a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización de la Aviación Civil Internacional y la Organización Mundial de la Salud.²⁰⁸

Es hasta el año de 1958 que se observa con mayor énfasis la preocupación del gobierno de México por comenzar a planear de una manera más ordenada las acciones de cooperación internacional, principalmente en los ámbitos técnico y científico, sobre todo porque a partir de ese año se le facultó a la SRE para ejercitar nuevas actividades entre las que destaca la de "Recabar en el extranjero la información útil para la producción agrícola e industrial del país, relativa a las labores de cooperación, intercambio y comercio internacionales".²⁰⁹

Sin embargo, los planteamientos de nuestro país para poner en marcha acciones de cooperación en el ámbito del desarrollo con otros países, se basaban, como ya se ha dicho, en la lógica de los esquemas asistencialistas y se enfocaban exclusivamente a la asistencia técnica y a la cooperación educativa-cultural, dejando a un lado otras áreas fundamentales de la cooperación, como lo son la parte económica y la financiera.

Para la década de los sesenta, la situación económica y social del país comenzaba a cambiar, la política de sustitución de importaciones había logra-

²⁰⁸ Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México, S.R.E., Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1993, pp. 240-241.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 243.

do crear un grupo empresarial con suficiente capacidad para sustituir la asociación con capital extranjero por la compra de tecnología y la asistencia técnica.²¹⁰ Al mismo tiempo, comenzó un gran desarrollo de los institutos tecnológicos del Estado, lo cual generó el desarrollo de una capacidad tecnológica interna en las actividades productivas. En ese sentido, las acciones de colaboración estaban enfocadas a la formación de recursos humanos especializados. Existía la convicción de que el desarrollo sería impulsado con la creación y generación de capital humano.

El inicio de la década de los setenta, marca la consolidación de la cooperación internacional enfocada al desarrollo, no sólo en México, sino a escala internacional. Se configura una percepción más exacta de los términos de la negociación tecnológica entre países, se refuerza el acercamiento entre los organismos gubernamentales y la comunidad científico-tecnológica del país, se multiplican los contactos con otras naciones de desarrollo similar y se establecen los organismos encargados de la función gubernamental en las áreas científico-tecnológicas.²¹¹

En esos años, con el fin de fortalecer el desarrollo tecnológico y científico del país y aprovechar los recursos del exterior en esa materia, se crean el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional de la SRE —ahora Dirección General de Cooperación Técnica y Científica— y las direcciones encargadas del registro de transferencia de tecnología y de inversiones extranjeras, en la entonces Secretaría de Industria y Comercio, incorporándose de esta manera diversas disposiciones en el marco jurídico mexicano para lograr una aceleración del desarrollo tecnológico.²¹²

Una de las características más sobresalientes de esa década en el ámbito de las relaciones bilaterales de cooperación, es la transformación que se da en éstas al pasar de una época dominada por los convenios de intercambio educativo y cultural, a un periodo en el que se percibe un incremento significativo en la firma de convenios de cooperación técnica. Se inicia así el cambio de una política de solicitudes de asistencia técnica a una de cooperación técnica, en la cual ya se reconocía el mutuo beneficio y se insistía en el trato preferencial para lograr un equilibrio entre actores desiguales. Sin embargo, los recursos siguen siendo escasos y no se percibe en los esquemas y acciones de cooperación una política integral definida, no hay tampoco una definición sobre las fuentes de recursos, ni acciones de evaluación para medir los resultados derivados de la cooperación internacional.

²¹⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Op. Cit.*, p. 48.

²¹¹ *Ibid.*, p. 49.

²¹² *Idem.*

Para la década de los ochenta, si bien existen criterios precisos sobre la cooperación técnica y científica y su forma de llevarla a la práctica, las estrategias de los países desarrollados, como es el caso de México, siguen concibiéndose sobre la base de esquemas asistencialistas y de alta condicionalidad en los ámbitos bilateral y multilateral. De igual manera, no son tomadas en cuenta para la formulación de convenios o programas de cooperación, otras formas o tipos de colaboración fuera del campo científico-tecnológico y educativo cultural. Si bien en otros campos se desarrollan, como el político, en áreas que tienen que ver con el desarrollo socioeconómico su impulso es casi nulo.

De hecho, uno de los programas más significativos para la política mexicana de cooperación internacional, que actualmente opera, como lo es el enfocado a contribuir con el desarrollo económico y social de la región centroamericana, tiene sus orígenes sobre la base de la cooperación política. En efecto, desde la participación activa que tuvo nuestro país en la iniciativa regional para la búsqueda de una solución pacífica al conflicto centroamericano en 1983 cuando se creó el Grupo Contadora, México ha visto como uno de sus principales intereses contribuir al mejoramiento de la situación económica, política y social de la región.²¹³

Para finales de la década de los ochenta, en 1988, la cooperación internacional adquiere un reconocimiento máximo al ser plasmada en el Artículo 89 de la Constitución como uno de los principios rectores de la política exterior de México. Comienza así una etapa en la que nuestro país reconoce la importancia de fomentar las relaciones de cooperación no sólo como instrumento complementario para su desarrollo económico y social, sino por los beneficios políticos derivados de dichas relaciones.

Si bien en México se han realizado importantes esfuerzos para definir una política de cooperación, ésta se ha restringido a los ámbitos técnico, científico, educativo y cultural; es decir, aquella que por sus características se desarrollan básicamente bajo esquemas asistenciales. En ese sentido, la nueva política debe estar orientada a la integración de nuevas formas de colaboración que incluyan otros campos del desarrollo, como el económico y el financiero.

²¹³ El Grupo Contadora se creó en enero de 1983 como una iniciativa regional para contribuir con la solución pacífica del conflicto y la escalada bélica surgidos en Centroamérica. Estuvo conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela. En 1985 se creó un Grupo de Apoyo a Contadora, al cual se incorporaron Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, y a finales de 1986, Contadora y el Grupo de Apoyo se transformaron en el Grupo de los Ocho o Grupo de Río, que se creó como un mecanismo permanente de consulta y concertación.

3.1.2. La transformación de la política mexicana de cooperación internacional

Al tema de la cooperación internacional, nuevamente se le otorgó un lugar importante en la formulación de la política exterior mexicana a partir de 1994, generando con ello una reorganización en la estructura funcional de la dependencia gubernamental encargada de ejecutar las acciones en materia de política exterior. Así, para los años posteriores, la Secretaría de Relaciones Exteriores se estructuró con tres Subsecretarías, una encargada de los asuntos bilaterales, otra de los asuntos multilaterales y la tercera de los asuntos de cooperación internacional, con lo cual se definieron, en esos años, las tres ramas principales de la política exterior del país.²¹⁴

Con ello se pretendía hacer más eficiente la organización y ejecución de dichas acciones en materia de política exterior. De esta manera, la Cooperación Internacional constituyó así uno de los tres principales campos de acción en los que se desarrolló la política exterior de México en los tres primeros años de este sexenio, junto con la política bilateral y las relaciones multilaterales.²¹⁵

Los objetivos estratégicos planteados para la Subsecretaría de Cooperación Internacional fueron, entre otros: Asegurar el flujo eficiente y oportuno de la cooperación internacional de México en sus vertientes de receptor y oferente; fortalecer, diversificar y aprovechar la cooperación de México con los países con los que mantiene relaciones y con los organismos internacionales; fortalecer el desarrollo científico, tecnológico, educativo y cultural de México, y promover una participación eficiente de los sectores público, privado y académico en los esquemas de cooperación bilateral y multilateral en los que participa México.²¹⁶

Si bien se le otorgaban a la nueva Subsecretaría responsabilidades tendientes a fortalecer las relaciones de cooperación de México, así como incrementar las acciones en los ámbitos de la cultura, la educación, la ciencia y la tecnología y el desarrollo de capacidades técnicas, y promover la participación

²¹⁴ "Nueva estructura en la cancillería mexicana: Juan Rebolledo, Sergio González y Javier Treviño, en las subsecretarías de la SRE". *El Nacional*, México, D.F., 7 de diciembre de 1994.

²¹⁵ La reestructuración de la cancillería mexicana fue una experiencia que viví muy de cerca, desde la creación de la Subsecretaría de Cooperación Internacional en diciembre de 1994, hasta la creación del actual Instituto Mexicano de Cooperación Internacional en enero de 1998, tuve la oportunidad de participar muy de cerca en el proceso de establecimiento de dicha Subsecretaría. Fue especialmente formativo el proceso inicial de reestructuración, debido sobre todo a la falta, en aquellos momentos, de expertos que contaran con la experiencia y conocimientos necesarios para diseñar una estrategia o una política en la materia.

²¹⁶ Documento: "Nueva Estructura Programática para el Ejercicio 1997 de la Subsecretaría de Cooperación Internacional". SRE, México, febrero de 1997.

de actores no gubernamentales, aún faltaba incluir en la estrategia de cooperación otros campos del desarrollo, a la nueva política de cooperación le falta incluir los aspectos económico y financiero.

Por otra parte, las razones que llevaron al gobierno de México a considerar los beneficios que le traería el fortalecimiento y la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo, se pueden argüir en tres ámbitos distintos: político, económico y social.

En lo político, ante el cambio que tuvo el país al ingresar a la OCDE perdiendo su posición como uno de los países líderes dentro del grupo de países en desarrollo —separación del Grupo de los 77, por ejemplo.²¹⁷ En ese sentido, el fomento de relaciones basadas en la cooperación internacional para el desarrollo favorecería o sustituiría la pobreza o divergencia en el diálogo político con otros países de menor o igual desarrollo relativo que México, y fortalecería su imagen o posición frente a países de menor desarrollo que reciben recursos mexicanos o que defienden posiciones o intereses similares en foros internacionales. De esta manera, para el gobierno de México, la cooperación se convierte en un instrumento eficaz que ayuda a promover los intereses del país, a través de la vinculación más estrecha con aquellos países que reciben la cooperación de México. Además de que en otras regiones constituye la única presencia de nuestro país y proporciona una imagen de prestigio.

En lo económico, ante la situación de crisis financiera que ha vivido el país en los últimos años, destacan los beneficios que se obtienen al incrementar la cooperación técnica, científica, económica y en otros sectores con distintos países de mayor desarrollo y con organismos internacionales. Así se constituye en una herramienta complementaria a los esfuerzos nacionales de desarrollo económico y social, en tanto que busca atraer recursos del exterior para aplicarlos en la ejecución de políticas que pretendan alcanzar metas concretas de desarrollo o disminuir los rezagos. Además de que sustituye la precariedad de vínculos económicos y comerciales, sobre todo con países fuera del continente americano. También puede llegar a ser un instrumento inicial para favorecer una relación económica más estrecha —caso concreto, con la Unión Europea.

En lo social, fortalece la imagen del gobierno al interior del país porque la cooperación internacional para el desarrollo se traduce en hechos concretos

²¹⁷ México dejó de pertenecer al Grupo de los 77 (G-77) el 18 de mayo de 1994, fecha en la que ingreso a la OCDE. Este grupo que se formó a partir de la Junta de dirigentes de los 75 países en desarrollo efectuada para preparar su participación en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo que se celebraría en 1964 en Ginebra, Suiza, está compuesto por 126 países en desarrollo miembros de las Naciones Unidas, que se reúnen periódicamente para discutir, evaluar y analizar desde su perspectiva la problemática económica internacional. Hernández-Vela Salgado, Edmundo. *Op. Cit.*, p. 276.

con celeridad que benefician a los sectores de la población más necesitados, y con créditos políticos inmediatos.

De igual manera, el gobierno de México ha considerado que la cooperación internacional reviste una gran importancia para el país por su impacto en tres planos distintos:

“1) A escala mundial, porque fortalece efectivamente las relaciones entre los gobiernos. Pero también, en tanto que la cooperación internacional rebasa los límites de las propias relaciones entre los gobiernos, ya que sus efectos se aprecian directamente entre las comunidades, las organizaciones civiles, las instituciones académicas, etc., se fortalecen sin duda los vínculos entre las sociedades de las distintas naciones. Es en ese sentido que la cooperación debiera contribuir a promover la solidaridad internacional, fortaleciendo las relaciones entre los países y, por tanto, coadyuvando a construir un mundo más estable y seguro.

2) El segundo plano se refiere a la cooperación como herramienta complementaria a los esfuerzos nacionales de desarrollo, en tanto que busca atraer recursos del exterior para aplicarlos a la ejecución de políticas que pretenden alcanzar metas concretas.

3) El tercer aspecto importante es, sin duda, el de la cooperación como instrumento que contribuye a promover los intereses políticos, económicos e incluso culturales y de imagen de México entre aquellos países que reciben recursos mexicanos”.²¹⁸

De esta manera, en los últimos años, México ha iniciado un proceso de transformación en materia de política exterior con el cual se pretende aplicar una nueva política de cooperación internacional —entendiéndose por cooperación internacional a aquella enfocada a promover el desarrollo económico y social— concibiéndola como un “instrumento privilegiado de nuestra política exterior”.²¹⁹

Sin lugar a dudas, esta transformación y nueva visión de la cooperación internacional de México se encuentra en una etapa inicial en la que aún falta definir de manera integral la política en la materia, es decir como un proyecto de sociedad. El cambio y los avances más significativos se han dado en la estructura operativa, falta, no obstante, incorporar otros tipos y modalidades de

²¹⁸ Palabras del ex-Subsecretario de Cooperación Internacional, Javier Treviño Cantú, en la VIII Reunión de Embajadores y Cónsules. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 8 de enero de 1997.

²¹⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, 1995, p. 14.

cooperación internacional, modernizar la estructura institucional, delinear políticas de evaluación de las acciones de colaboración, diseñar programas de autogeneración de recursos y ampliar la base de participación de los actores nacionales e internacionales.

3.1.3. México y su situación dual en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo

Un aspecto muy importante que debe tomarse en cuenta en la instrumentación de una nueva en materia de cooperación internacional para el desarrollo, es la posición que nuestro país ocupa en el sistema internacional de cooperación. En ese sentido resulta relevante que a partir de esta década la sociedad internacional haya modificado su percepción con respecto a México en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, esto debido fundamentalmente a su creciente desarrollo económico, ingreso per cápita y a su cada vez mayor participación en los foros y mecanismos internacionales más importantes de la economía mundial.

Como hemos podido constatar, al principio de este capítulo, México es considerado como un país de mayor desarrollo relativo, con un PNB per cápita que se aproxima a los 4000 dólares al año, lo que lo convierte en una nación de ingreso medio alto según la clasificación del Banco Mundial.²²⁰ Además nuestro país se convirtió en socio comercial y de inversión atractivo diversificando su pertenencia en bloques comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su participación en los foros más importantes de la economía mundial como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el Consejo Económico Asia-Pacífico (PBEC).²²¹

En ese sentido México constituye un caso particular en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, en virtud de su situación dual, como receptor y oferente de cooperación. El país se encuentra en un periodo de transición en el cual abandona gradualmente su papel como receptor de recursos para ser copartícipe y cofinanciador de programas y proyectos internacionales de cooperación para el desarrollo.

²²⁰ Como se señala en el apartado 3.1.1.1.1 de este capítulo, el Banco Mundial clasifica a México como un país de ingreso medio alto con un PNB per cápita al año de 3,680 dólares en 1997 y según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD México se ubica en el lugar número 49 como país de alto desarrollo humano.

²²¹ El 31 de mayo de 1991, México ingresa formalmente al PBEC. El 22 de noviembre de 1993, ingresa México al APEC.

La transición no ha sido inmediata, existen todavía carencias y desigualdades y es por ello que el país se mantiene como un receptor neto de cooperación, reembolsable y no reembolsable, que complementa los esfuerzos de los sectores público, privado y social. México sigue siendo un país que demanda recursos de países de mayor desarrollo y de organismos internacionales para programas y proyectos de ejecución nacional, pero al mismo tiempo ofrece recursos a países de menor desarrollo relativo y trabaja en programas y proyectos de cooperación horizontal con países de similar desarrollo.

Esta posición dual obliga a nuestro país a delinear estrategias para actuar en tres niveles distintos de la cooperación internacional —como oferente, como demandante y en colaboración horizontal—, mismos que deben complementarse y actuar de manera coordinada a través de una política integral que incluya la participación de otros actores —no oficiales o “no tradicionales”— y otras modalidades y tipos de cooperación que se extiendan al ámbito económico y financiero.

Por otro lado, tomando en cuenta un entorno mundial caracterizado por la escasez cada vez mayor de recursos asistenciales, la multiplicación de países demandantes y la competencia por esos recursos, el país debe comenzar a planear su transición sobre la base de esquemas innovadores que se alejen de prácticas asistencialistas y promuevan una verdadera práctica de cooperación internacional, sobre todo porque es cuestionable que un país —como México— que ha promovido una imagen en la cual se han alcanzado elevados niveles de desarrollo económico y social y que participa activamente en los principales foros y bloques más significativos de la economía mundial, siga recibiendo recursos asistenciales de países desarrollados o de mecanismos u organismos internacionales establecidos para combatir la pobreza en el mundo, como el PNUD.

3.1.4. Estructura actual de la cooperación internacional para el desarrollo en México

A partir de enero de 1998, se llevaron a cabo nuevamente profundas transformaciones en la estructura funcional de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE), dichos cambios afectaron de manera sustancial la forma en que se organizaban las unidades administrativas para atender los compromisos internacionales del país en materia de cooperación internacional. A partir de ese año desapareció la Subsecretaría de Cooperación Internacional y se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), como un órgano

desconcentrado de la SRE el cual agrupa las áreas responsables de las diversas vertientes de la cooperación internacional para el desarrollo.²²²

Uno de los cambios iniciales más significativos en esta nueva estructura, además de la creación de un órgano desconcentrado encargado específicamente de la cooperación internacional, fue la adhesión de la Dirección General de Cooperación Económica para el Desarrollo y la OCDE, a las otras Direcciones que de cierta manera ya existían en la recién desaparecida Subsecretaría de Cooperación Internacional, con ello se amplió, por lo menos en la parte operativa, el campo de acción de la cooperación mexicana que anteriormente se circunscribía a la cooperación técnica y científica y a la educativa y cultural.²²³

De esta manera, nuestro país se suma a las transformaciones que está viviendo en la actualidad el sistema de cooperación internacional, tanto en el ámbito de la ONU como al interior de los principales países oferentes, cuyas modificaciones se están dando tanto en sus instituciones y mecanismos de coordinación, como en sus políticas. Esta transformación implica una nueva visión para la práctica de la cooperación internacional de México. Un signo positivo es que actualmente se incluye uno de los aspectos más importantes que había permanecido ausente por varias décadas al momento de plantear una estrategia para la instrumentación de una nueva política de cooperación para el desarrollo, es decir el aspecto económico no asistencial.

Sin embargo, aunque estos cambios parecen propiciar una mayor complementación y sinergias para el fortalecimiento de la práctica y la gestión de la cooperación internacional y de la política mexicana en la materia, tal como lo han señalado las autoridades de la cancillería, todavía en la actualidad la cooperación mexicana sigue ejecutándose tal y como se hacía cuando existía la Subsecretaría de Cooperación Internacional. Es decir, se mantienen los mismos canales, mecanismos, modalidades y fuentes de recursos. En ese sentido podemos percibir que la nueva política de cooperación internacional aún se encuentra en la etapa inicial de dicha transformación.

En este apartado, observaremos la actual estructura, principalmente institucional, para la ejecución de la cooperación mexicana con la finalidad de distinguir aquellas áreas que requieren de cambios para una mejor aplicación de la política en la materia.

²²² Véase: <http://www.sre.gob.mx/imexci/ANTECEDENTES%20DEL%20IMEXCI.html>. ANTECEDENTES DEL INSTITUTO MEXICANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

²²³ Véase: <http://www.sre.gob.mx/imexci/ESTRUCTURA.html>. IMEXCI. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.

3.1.4.1. Estructura institucional

La estructura institucional para la planeación, gestión y ejecución de la cooperación internacional de México en el ámbito del fomento al desarrollo socioeconómico está encabezada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual cuenta actualmente, tal y como hemos visto, con el IMEXCI que se encarga del diseño de la política de cooperación, así como de una coordinación interinstitucional para la ejecución de los proyectos y programas mexicanos.²²⁴

Corresponde a la SRE coordinar las acciones nacionales dirigidas a la promoción de la cooperación internacional en el ámbito técnico-científico, educativo y cultural, y económico, en este caso por medio del recién creado IMEXCI. El Instituto está conformado por un Consejo Consultivo presidido por el titular de la SRE, el cual además se integra por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Comercio y Fomento Industrial (SECOFI); Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); Desarrollo Social (SEDESOL), Educación Pública (SEP); Salud (SSA) y Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR). También forman parte del mismo, los titulares del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA), el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); así como personalidades de los sectores privado y académico.

Asimismo, el Instituto cuenta con cuatro áreas operativas mediante las cuales lleva a cabo sus acciones de cooperación, como son la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural (DGCEC), la Dirección de Cooperación Económica y Desarrollo (DGCED) y la Dirección de Cooperación con Centroamérica y el Caribe (DGCCC), que a su vez actúa como secretariado técnico de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe (CMCCC).

Los objetivos de la DGCTC son: 1) diseñar las estrategias de la política mexicana en materia de cooperación internacional para el desarrollo y de esta manera promover, concertar, administrar y evaluar los esquemas de cooperación internacional suscritos por México en los ámbitos de la demanda, la oferta y la colaboración horizontal; 2) procurar la consonancia de las posturas nacionales en todos los ámbitos de cooperación, mediante la emisión de lineamientos de carácter ad-hoc; 3) delinear los marcos teórico-programáticos de cooperación; 4) diseñar las pautas normativas de interacción con los ejes sistémicos de la cooperación multilateral; 5) procurar la consonancia de las

²²⁴ Tal y como lo establece Reglamento Interno (Art. 33) de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el *Diario Oficial* el 28 de agosto de 1998.

posturas nacionales en todos los ámbitos y foros de la cooperación, mediante la emisión de proyectos de lineamientos ad-hoc; 6) difundir las actividades nacionales en materia de cooperación, y 7) desarrollar sistemas computacionales y capacitar al personal para el uso de los mismos.

Sus funciones son: 1) negociar, ejecutar y dar seguimiento a los convenios y programas bilaterales de cooperación técnica y científica; 2) coordinar las reuniones de comisión mixta en esta materia; 3) participar en los foros multilaterales de cooperación técnica y científica, y 4) fortalecer las capacidades nacionales en materia de cooperación técnica y científica a través de la sistematización y divulgación de información en la materia, así como de los servicios de asesoría en diseño de proyectos y vinculación a programas bilaterales y multilaterales.

Los lineamientos que guían las labores de esa dirección son: 1) servir de apoyo complementario al esfuerzo nacional establecido en el PND, evitando inducir dependencia; 2) promover o generar procesos de desarrollo que sean susceptibles de sostenerse posteriormente con financiamiento propio; 3) proveer y compartir conocimientos apropiados y/o recursos para la producción de bienes y servicios al receptor o receptores, con menor costo relativo; 4) contribuir a incrementar los niveles de vida de la población y apoyar al desarrollo de México; 5) propiciar la inversión extranjera y el fomento a las exportaciones; 6) promover la formación de recursos humanos en áreas no existentes o débiles, y 7) dar preferencia a grandes proyectos significativos, más que a miniproyectos que generen dispersión de programas y recursos.

El financiamiento de la cooperación técnica y científica que México lleva a cabo es otorgado principalmente por los organismos o programas internacionales —principalmente los de la ONU—, las instituciones y dependencias participantes en los programas de cooperación, los recursos aportados por la SRE y el Fondo Mexicano de Cooperación con Centroamérica, así como por la Organización de Estados Americanos (OEA).

La cooperación educativa y cultural de México es ejecutada a través de la recién instituida Dirección de Cooperación Educativa y Cultural (dgcec), los mecanismos con que cuenta este tipo de cooperación básicamente son dos: por medio de Reuniones Binacionales, en las cuales se discuten los diferentes aspectos de la relación bilateral de México con los demás países, incluyendo la cooperación internacional y, el segundo, por medio de reuniones de las Comisiones Mixtas de Cooperación Educativa y Cultural, las cuales son un mecanismo derivado de los convenios bilaterales suscritos por México con otras naciones en el campo de la educación y la cultura, cuyo fin es garantizar y supervisar el cumplimiento de los compromisos establecidos en los convenios.

Los objetivos principales de la Dirección de Cooperación Cultural son los de fortalecer la imagen del país en el mundo, promover el prestigio nacional y difundir la riqueza cultural de nuestro pueblo.

La DGCEC tiene entre otras, las siguientes funciones: 1) negociar, ejecutar y dar seguimiento a los convenios y programas bilaterales de cooperación educativa y cultural; 2) coordinar las reuniones de comisión mixta en esta materia; 3) fomentar la presencia cultural de México en el exterior, y 4) coordinar los intercambios académicos internacionales.

Tiene como lineamientos: 1) realizar programas de intercambio cultural y educativo, para promover el prestigio nacional y difundir nuestra riqueza cultural; 2) difundir eventos culturales de manera regional, con el fin de optimizar recursos y lograr una presencia continua de actividades artísticas y culturales y la participación de artistas mexicanos en los festivales artísticos internacionales de mayor relevancia; 3) difundir a los sectores más amplios posibles, los ofrecimientos de becas de gobiernos extranjeros para mexicanos; 4) fomentar el hermanamiento de ciudades mexicanas con homólogas del exterior, ya que ha demostrado ser un medio crucial para la promoción de las relaciones comerciales y culturales entre México y otros países, y 5) fomentar el conocimiento recíproco de ciudades hermanas, con el fin de favorecer las relaciones de amistad entre sus habitantes.

Por su parte la DGCED es la encargada de fortalecer el análisis, diseño, coordinación y difusión de la política mexicana de cooperación económica y desarrollo, tiene entre sus funciones: 1) asegurar una adecuada participación de México en la OCDE a través de la coordinación intergubernamental y el seguimiento de la participación de nuestro país en los más de 150 Comités y Grupos de Trabajo de la Organización; 2) promover a través de las actividades de cooperación económica, el impulso al comercio y a la inversión hacia nuestro país, y 3) asesorar a los agentes involucrados en los proyectos de cooperación económica y desarrollo.

La Dirección General de Cooperación con Centroamérica y el Caribe es la encargada de negociar, coordinar y ejecutar convenios, programas y proyectos de cooperación bilateral técnico-científica y educativo-cultural con la región de Centroamérica y el Caribe. Entre sus funciones se encuentran: 1) coordinar los trabajos de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCC), en su calidad de Secretariado Técnico, que incluye el seguimiento a los trabajos del "Mecanismo de Tuxtla", y 2) coordinar las acciones en materia de cooperación en todos los ámbitos con Centroamérica y el Caribe.

Estos mecanismos de cooperación de México —en los ámbitos técnico y científico, educativo y cultural, y económico— cuentan con el apoyo de va-

rias dependencias, principalmente para satisfacer las demandas específicas planteadas por los países receptores de los recursos mexicanos y fortalecer las capacidades para asentar las bases de su desarrollo. Las acciones que realizan esas dependencias buscan, de manera general, contribuir al desarrollo de los países receptores de la cooperación mexicana —los mayores esfuerzos están enfocados principalmente en Centroamérica—; estimular la modernización y la competitividad de sus estructuras productivas, incrementar los flujos comerciales entre México y los países receptores y contribuir al fortalecimiento de las relaciones de esas naciones con nuestro país.

Puede resaltarse, por su importancia, el apoyo de muy diversas dependencias del ejecutivo, como la SAGDR en materia de planes fitozoosanitarios, la sanidad agropecuaria, la diversificación de la producción y el fomento al comercio de productos agrícolas, pecuarios, forestales y agroindustriales; de la SSA y el IMSS en el combate a las enfermedades transmisibles, programas de capacitación y especialización y transferencia de tecnología; de la SE y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) mediante capacitación técnica; la SECTUR y el Fondo Nacional del Fomento al Turismo (FONATUR) con la capacitación de personal en diversas áreas; la SECOFI con apoyo y capacitación para la micro y pequeña empresa; en la gestión pública la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la SHCP, el INEGI, Nacional Financiera (NAFIN) y la propia SRE.

Sin embargo, es necesaria la participación de otros actores no oficiales cuyos propósitos sean favorecer el desarrollo social y económico de México, tales como las organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como extranjeras, las universidades privadas, las empresas, etc. Con ello se acordarían objetivos comunes de gran envergadura, se ampliarían el campo de acción de los programas y proyectos de colaboración, se fomentaría la participación social, se incrementarían los recursos y se complementarían los esfuerzos para el desarrollo del país.

Por otro lado, con el propósito de fortalecer, ampliar y promover los vínculos entre el sector público y el sector privado, también el imexci participa en el Consejo Directivo, Comité Ejecutivo y Comité de Promoción y Apoyo al Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), la Comisión de Comercio Exterior (COCEX), la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México (COPROMEX), la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), el Premio Nacional de Exportación y el Concurso Nacional de Artesanías, entre otros.

En la COMPEX la SRE, en el área de su competencia, orienta a los exportadores mexicanos; coadyuva a la solución de los problemas que enfrentan las

empresas mexicanas al exportar y en general fomenta las exportaciones mexicanas, a través del "Foro Virtual de Exportación", mecanismo que opera por la internet y que constituye una herramienta útil para agilizar la solución de los casos que se presentan a esta Comisión.

En la COMPROMEX la SRE, en calidad de integrante de este cuerpo colegiado, da su opinión acerca de los dictámenes que ésta emite sobre las reclamaciones. También, a través de las representaciones diplomáticas y consulares de México, colabora en la recepción y canalización de quejas presentadas por empresas de los países sede, en contra de empresas mexicanas, con objeto de que sean analizadas por la Comisión y, en su caso, que se emita un veredicto al respecto.

En la COCEX, que funge como órgano de análisis y resolución de propuestas y peticiones de modificaciones a instrumentos de política comercial, tales como aranceles, cuotas, permisos y casos dumping, entre otros, la SRE, al ser integrante de esta Comisión, da su punto de vista y define su posición en las discusiones que, sobre las actividades antes mencionadas, se llevan a cabo en el seno de las reuniones celebradas por esa comisión. También la SRE participa en el Premio Nacional de Exportación como integrante de los comités internos de evaluación y premiación.

3.1.4.2. Los recursos para la cooperación mexicana

Uno de los aspectos más importantes para la ejecución de una política eficaz de cooperación internacional para el desarrollo, es el de la disponibilidad de recursos para la aplicación de programas y proyectos de colaboración. En esta práctica el país debe contar con fondos tanto para ofrecer acciones de cooperación, como para atraer recursos con el fin de poner en marcha proyectos o programas enfocados a la fortalecer las capacidades nacionales de desarrollo y a la superación de rezagos sociales y económicos.

Sin embargo, al igual que muchos países en desarrollo, México cuenta con limitadas capacidades para disponer de recursos financieros que le dificultan poner en práctica o dar seguimiento a programas o proyectos ambiciosos de desarrollo social y económico en el marco de sus relaciones de cooperación internacional; además de esto, debe enfrentar un entorno mundial caracterizado por la reducción y por la competencia de recursos asistenciales, es decir aquéllos que son de carácter no reembolsable.

Como veremos más adelante, la política mexicana de cooperación internacional, coordinada por la SRE, se ejecuta principalmente a través de recursos no reembolsables provenientes de organismos internacionales o países donan-

tes, esto debido sobre todo a que el grueso de las acciones de cooperación de nuestro país se centran en los ámbitos técnico y científico y educativo y cultural, tipos de colaboración que son y han sido característicos de las acciones asistencialistas de cooperación, y también debido a que el tipo de cooperación que ejecuta nuestro país a través de la cancillería es aquella enfocada a las acciones de carácter oficial y de recursos no reembolsables, además de que la cooperación económica de tipo reembolsable es administrada por la SHCP.

Si bien México cuenta con un presupuesto destinado a cumplir con sus compromisos internacionales en el campo de la cooperación internacional, esos recursos no son administrados por la SRE, sino por la SHCP, que es la que decide el monto o determina si se pueden otorgar dichos recursos para las acciones de cooperación, con base en criterios que atienden los aspectos económico-financieros, con lo cual se dejan a un lado los compromisos internacionales que el país haya adquirido en materia de desarrollo social y económico. En ese sentido es el momento de que la política mexicana de cooperación internacional, a la luz de la transformación que actualmente está experimentando, se estime conforme a variables de política exterior y de política interna de desarrollo y no con base en indicadores económicos.

En el ámbito de la demanda o de la recepción de acciones de cooperación, los recursos captados por México a través de la cooperación internacional no reembolsable son muy limitados frente al presupuesto de los principales programas de desarrollo nacional, de esta manera las acciones de cooperación tienen un impacto muy limitado en los sectores más necesitados y poco contribuyen con los objetivos planteados por los programas de desarrollo social y económico a nivel nacional.

Por medio de la cooperación técnica internacional —demanda total—, que es de carácter eminentemente no reembolsable, según cifras oficiales, México recibió durante 1996 y hasta el primer trimestre de 1997 un total de \$93.40 millones de dólares para el financiamiento de 705 proyectos. El 31 por ciento de los recursos fueron captados por fuentes multilaterales, y el 69 por ciento por fuentes bilaterales.²²⁵

A través de la cooperación técnica bilateral, en ese mismo periodo, se recibió un total de \$62.05 millones de dólares, provenientes de 11 fuentes, para 494 proyectos (España, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Finlandia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Unión Europea, Suecia e Israel).²²⁶

²²⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de Labores 1996-1997*, México, SRE, 1997, p. 86.

²²⁶ <http://www.sre.gob.mx/imexci/Actividades.html>. IMEXCI. ACTIVIDADES RELEVANTES 1998-1999. APARTADO ESTADÍSTICO. La información estadística de este apartado se basa en los informes de labores de la SRE de 1996-1997 y de la página electrónica del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.

Para proyectos de cooperación técnica multilateral, México recibió \$31.35 millones de dólares de 10 fuentes multilaterales. (PMA, FNUAP, OMS/OPS, OIEA, FAO, UNICEF, OEA, PNUD, ONUDI y UNESCO), para el financiamiento de 211 proyectos. Asimismo, en 1997 entró en vigor el Nuevo Programa de Cooperación entre México y el PNUD, el cual abarca un trienio a partir de enero de 1997, y contempla un ejercicio presupuestal de \$3.30 millones de dólares. También se aprobó el Programa de Cooperación México-FNUAP, para el período 1997-2001, que implica un financiamiento de \$15.50 millones de dólares. De igual manera, en enero de 1997 fueron aprobados cuatro proyectos en el marco del programa del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal (FMPM), cuya financiación aproximada asciende a \$10 millones de dólares. Con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), fueron aprobados nueve proyectos, cuyo financiamiento global ascendió a \$1.59 millones de dólares.

Para 1998, en el ámbito de la cooperación técnica y científica, uno de los tipos de cooperación de mayor importancia para nuestro país, según información oficial, México recibió de los países industrializados 600 proyectos de cooperación técnica valuados en 58 millones de dólares aproximadamente. En el ámbito multilateral el valor de los 200 proyectos puestos en marcha superó los 36 millones de dólares. Asimismo, con el PNUD, programaba con el cual se aprobó el Primer Marco de Cooperación del País, se contempla movilizar hacia México 37 millones de dólares antes del fin del año 2001.

Los fondos obtenidos a través de la cooperación internacional no reembolsable constituyen para México la principal fuente de recursos extrapresupuestales y no generadores de deuda, que se capitalizan en beneficio de sectores domésticos como en el propio de países de menor desarrollo, con lo cual este tipo de cooperación se convierte en un instrumento de política exterior a través del cual se puede contribuir al desarrollo nacional y al mismo tiempo a fortalecer nuestras relaciones con otros países.

Sin embargo deben tomarse medidas para ampliar los recursos, éstas deberían estar orientadas a conseguir la participación de actores no oficiales tanto nacionales como internacionales que contribuyan con los esfuerzos de México y con la creación de un Fondo Nacional que permita mejorar y ampliar la política mexicana en la materia. Más adelante en el apartado 3.3.1.1., abordaremos con mayor detalle esta propuesta.

Por otro lado, los recursos con que cuenta el país para ejecutar su política de cooperación internacional son escasos, constituyen una mínima parte si se le compara con el monto de recursos que nuestro país recibe por concepto de cooperación internacional. Según estimaciones de la SRE en seis años (1989-1995) se canalizaron alrededor de 35 millones de dólares por concepto

de oferta de cooperación, es decir un promedio anual de 5.8 millones. Tal promedio representa el 7.19 por ciento de los ingresos que se obtuvieron en 1995 por cooperación no reembolsable, es decir 80.6 millones.

En ese sentido, resulta conveniente que el diseño de una política de cooperación internacional tome en cuenta la creación de mecanismos para generar sus propios recursos tanto para atender las necesidades nacionales como para fortalecer las acciones internacionales. Ello contribuiría a dar continuidad a un gran número de proyectos o programas de cooperación para el desarrollo y atender los compromisos internacionales con otros países de menor o igual desarrollo relativo.

En el campo de la oferta de cooperación de México, según información oficial, en el periodo que va de 1996 y hasta el primer trimestre de 1997, se dio seguimiento a 1,102 proyectos, lo cual implicó más de 7.000 días/hombre de consultoría mexicana, con la participación de instituciones públicas, privadas y sociales. De este total, 972 proyectos se llevaron a cabo con los países de Centroamérica. Los sectores en los que se concentró la cooperación mexicana fueron: agricultura, energía, salud, gestión pública, medio ambiente, comunicaciones, comercio y finanzas. En general, en dicho periodo, México recibió cerca de 1,102 solicitudes de cooperación, principalmente de los países centroamericanos.

Las actividades de oferta de cooperación técnica y científica de México son financiadas principalmente por las instituciones y dependencias participantes en los programas de cooperación, los recursos aportados por la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Fondo Mexicano de Cooperación con Centroamérica, así como por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el PNUD, el Acuerdo México-Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y los aportes de otros donantes (países y organismos internacionales) con quienes se han vinculado las actividades en proyectos específicos. En ese sentido, si bien los esfuerzos para captar recursos han sido muy importantes, éstos no son suficientes, se hace necesario ampliar la base de cooperación alentando la participación de actores no oficiales que pudieran dotar de recursos a la cooperación mexicana. Además, el IMEXCI no tiene la total injerencia sobre los fondos internacionales que México utiliza para la cooperación, lo cual podría constituir una fuente de dispersión y de falta de coordinación de la cooperación que el país ofrece.

Como veremos con más detalle en el siguiente apartado, en 1991 la SRE promovió la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC), órgano de fomento y coordinación de la colaboración que ofrece el país a esa región, el cual cuenta con un Fondo Especial, que ha permitido incrementar el volumen de proyectos realizados con Centroamérica.

Sin embargo, la SHCP es la que determina los montos para dicho fondo y la tendencia en los últimos años ha sido la disminución de los recursos disponibles para el fondo y el aumento constante en la demanda de dichos recursos.

Para el caso del Caribe, nuestro país promovió un acuerdo con el BDC, que permite destinar parte de los intereses de los recursos depositados por México en dicho Banco hacia programas regionales de cooperación para el desarrollo, los cuales se instrumentan a través de acuerdos con la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Universidad de las Indias Occidentales (UIO).

La colaboración brindada, de acuerdo con cifras oficiales, ha implicado más de 40,000 días/hombre consultor, mediante el envío de 2,120 especialistas mexicanos para asesorías de corta duración y la recepción de 4,020 funcionarios y técnicos en pasantías en México, además de la realización de 450 cursos cortos para actualizar personal.

Por otro lado, en el ámbito de la cooperación horizontal, para 1997, se contaba con una cartera de 509 proyectos en diversos programas de cooperación técnica horizontal, principalmente con América Latina, Asia Pacífico y Europa Oriental. Hasta marzo de 1997 se había aprobado una cartera de 509 proyectos, se ejecutaron o estaban desarrollando acciones en 107 y se encuentran en negociación 23 en los diversos Programas de cooperación técnica y científica, principalmente en la región de América Latina, Asia, Pacífico y Europa Oriental. Si bien es de destacarse la actividad con los países latinoamericanos, existen otros programas de importancia con países como China, Corea, y la India. Asimismo, se han llevado a cabo más de 350 intercambios de información, 23 misiones de funcionarios al extranjero y participación de 54 mexicanos en cursos realizados en el exterior.

El sistema de financiamiento aplicable a los proyectos de cooperación horizontal, se basa en los principios de igualdad, complementariedad y equidad reconocidos comúnmente por los países participantes. Así el país cooperante cubre los gastos de transportación al país receptor, mientras que éste último se encarga de los gastos de estancia y transportación locales. En algunos casos existen fuentes de financiamiento alternas, con terceros países o con organismos internacionales.

En el caso de México, para poner en marcha proyectos de cooperación horizontal se requiere que sean las propias instituciones participantes las que aporten los recursos financieros para cubrir los honorarios de los especialistas, el transporte internacional, la elaboración de los documentos necesarios para los intercambios, los gastos de los expertos que visitan nuestro país y los costos de la logística para la operación de los proyectos.

En el ámbito de la cooperación educativa y cultural, según información del IMEXCI, actualmente México tiene suscritos 63 convenios de cooperación

educativa y cultural. En materia de difusión cultural de un total de 614 acciones de cooperación internacional; 195 fueron exposiciones de artes visuales; 73 eventos musicales, teatrales y dancísticos; 150 acciones se ubican en los sectores editoriales y literarios y 196 fueron actividades en los campos de radio, televisión y cinematografía. En materia de intercambio académico, de septiembre de 1997 a agosto de 1998, 1,092 ciudadanos mexicanos obtuvieron becas para realizar estudios de postgrado e investigaciones en universidades en el extranjero; por su parte, México concedió 526 becas para que nacionales de diversos países estudien e investiguen en instituciones públicas mexicanas.

Como hemos podido apreciar las acciones de cooperación de México, están respaldadas fundamentalmente por recursos oficiales y asistenciales — de carácter no reembolsable—, y se centran en el ámbito técnico y científico. En ese sentido, para establecer una política integral es necesario conjuntar los recursos reembolsables y no reembolsables, además de ampliar las modalidades, formas y tipos de cooperación, así como la participación de otros actores.

3.1.4.3. Objetivos y prioridades de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo

Como se ha señalado en el presente capítulo, la cooperación internacional para el desarrollo es un instrumento muy importante que contribuye al desarrollo económico y social del país y que además sirve de apoyo a los objetivos de política exterior. De esta manera, la cooperación internacional está enmarcada en los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales, por lo que se debe orientar conforme a los objetivos y estrategias de los planes nacionales. En ese sentido, siendo un instrumento de política exterior su práctica buscará la consecución de los siguientes objetivos generales: 1) la preservación de la soberanía nacional; 2) el fortalecimiento de la independencia política y económica del país; 3) la contribución al desarrollo económico y social del país a través de una vinculación adecuada y eficiente con otros países y organismos internacionales de vocación regional y mundial; 4) el fortalecimiento de la paz mundial y la solidaridad entre los países, y 5) la contribución en la conformación de un nuevo orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad, la justicia y el respeto a los derechos humanos.

Como instrumento que contribuye al desarrollo económico y social del país, la cooperación internacional para el desarrollo tiene como principales objetivos: 1) el fortalecimiento de las capacidades nacionales para superar los rezagos sociales y fortalecer la economía a través de actividades que fomenten

el desarrollo tecnológico, científico, productivo y de comercio exterior de México, y 2) contribuir con los objetivos de la política exterior del país.

De manera más concreta, por el lugar que ocupa nuestro país en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, los objetivos y prioridades de su política en la materia abarcan tres niveles distintos. De esta manera, México ha tenido que plantear objetivos como receptor, como oferente y como cooperante.

En materia de la demanda de cooperación, específicamente en el ámbito multilateral, el gobierno de México elaboró en 1996 la Nota Estratégica de País (NEP), que es —según señala— el documento rector que orienta a la política mexicana para la movilización de recursos del exterior, por concepto de la cooperación para el desarrollo, en particular aquellos coordinados a través del Sistema de Naciones Unidas (SNU). En este documento se establece que “los flujos de cooperación que México recibe deberán contribuir a dos objetivos esenciales: 1) propiciar la igualdad de oportunidades para todos los hombres y mujeres mexicanos, y 2) mejorar las condiciones de inserción del país en la economía internacional”.²²⁷

Estos objetivos tienen como origen el PND y son aquéllos que identificamos como parte del interés nacional (véase apartado 3.2.2.). Es decir se establecen como prioridades el fomento de acciones para avanzar en los campos social y económico. En lo social, el citado documento señala “que el flujo de cooperación que México reciba debe enfocarse a promover la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, concentrándose en aquellos grupos y zonas que padezcan mayores desventajas económicas y sociales, enfatizando la importancia de la equidad de género”.²²⁸

En el ámbito económico, señala que “la captación de cooperación servirá para mejorar las posibilidades de competencia y diversificación de México en el contexto internacional, enfocándose en aumentar los niveles de productividad, competitividad y sustentabilidad de la economía.”²²⁹

Para el cumplimiento de esos objetivos, la política de demanda de cooperación se enfoca, como señala el citado documento, a la captación de recursos para atender cuatro líneas estratégicas de acción:

- 1) La superación de la pobreza, expresión clara de inequidad, y cuyo alivio es condición esencial para lograr un desarrollo justo, permanente y sostenible.

²²⁷ DOCUMENTO. “México. Nota Estratégica de País”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 18 de diciembre de 1996, p. 10.

²²⁸ *Idem.*

²²⁹ *Idem.*

- 2) El uso eficiente y ambientalmente adecuado de recursos, a fin de incrementar la calidad de vida de la población, la productividad de la economía y la sustentabilidad del desarrollo.
- 3) El impulso al Nuevo Federalismo, como política de descentralización de recursos y atribuciones del gobierno federal hacia las entidades federativas y municipios.
- 4) El fomento al sector productivo, en consulta con actores sociales como organizaciones de trabajadores y empleadores, que permita la construcción de una planta productiva moderna y eficaz, capaz de generar más y mejor empleo, satisfacer la demanda nacional y participar exitosamente en los mercados internacionales.²³⁰

Es evidente que para la consecución de estos objetivos debe incluirse no sólo la recepción de cooperación técnica y científica, sino que se requiere ampliar la fuente de recursos que el país recibe, y ello podría lograrse a través de la apertura hacia otros tipos de colaboración como la cooperación económica. Queda claro que esto no se lograría únicamente a través del Sistema de Naciones Unidas, sino con la participación de otros actores tanto públicos como privados, cuyas acciones y recursos se sumarían a los esfuerzos planteados por el propio gobierno y por los programas y organismos de la ONU. Cabe señalar que si bien estos objetivos y prioridades son planteados para los recursos captados por la vía multilateral, son también aplicables a aquéllos que son recibidos a través de los convenios bilaterales, tal y como veremos más adelante.

Por otra parte, en el ámbito de la oferta de cooperación, los objetivos planteados por el gobierno de México son:

- Consolidar y ampliar los vínculos de cooperación de México con países en desarrollo, en el marco de su Política Exterior;
- Fortalecer la solidaridad regional y apoyar los procesos de paz e integración, dando prioridad a la relación con Centroamérica y el Caribe;
- Lograr la plena participación de México en la Cooperación Internacional para el Desarrollo, orientando y proyectando en el exterior las capacidades nacionales tecnológicas, productivas y empresariales; y
- Apoyar la transferencia de conocimientos entre los países en desarrollo, para mejorar los procesos productivos de bienes y servicios e incrementar el comercio.

²³⁰ *Ibid.*, p. 11.

Las acciones de cooperación internacional de México con otros países se estructura conforme a un orden de prioridades basado en criterios como la vecindad, las afinidades culturales y políticas, el volumen de los intercambios y las posibilidades reales de concertación y acuerdo mutuo.

En la operación de acciones de cooperación de tipo horizontal las prioridades para México son de dos tipos: regional y sectorial. La escasez o limitación de recursos ha llevado a nuestro país a establecer preferencias en regiones afines, obviamente la región más importante para la cooperación horizontal de México es América Latina, debido a la importancia que tiene el continente por razones históricas y culturales. Otras regiones de gran importancia para nuestro país son Asia-Pacífico, Europa Central y del Este.

De igual manera México ha dado preferencia a las actividades de cooperación enfocadas al fortalecimiento de áreas consideradas como estratégicas para el fortalecimiento del aparato productivo nacional, para resolver problemas muy localizados, generar conocimientos y promover la formación de recursos humanos.

Además de los objetivos y prioridades planteados para las tres vertientes de la cooperación mexicana, la actual transformación institucional ha llevado a la SRE a plantear tres objetivos de carácter general para 1999:

- 1) Consolidación institucional, a partir del sólido afincamiento de la identidad del IMEXCI como órgano de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a partir de la extensión y diversificación de sus vínculos internacionales y del acercamiento a los diversos niveles de gobierno, así como a los sectores académico, privado y social.
- 2) Búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para la cooperación, por medio de la exploración sistemática de opciones, en organismos multilaterales, bancos, corporaciones y fundaciones.
- 3) Contribución a la formulación de los nuevos lineamientos de la cooperación internacional, tanto en organismos universales como regionales (ONU, PNUD, OEA, OCDE, APEC, Cumbre Iberoamericana, Cumbre de las Américas, Unión Europea, etc.) así como en el ámbito de las relaciones bilaterales, para que se satisfagan las necesidades apremiantes de los países en desarrollo y se aprovechen óptimamente las oportunidades generadas por la globalización.²³¹

Es evidente que los objetivos y prioridades de la cooperación mexicana se han planteado conforme a las capacidades actuales del país, en la medida en

²³¹ Documento: "Programa del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional 1999", presentado en la Reunión de Embajadores y Cónsules de México, febrero de 1999.

que dichas capacidades se amplíen conforme a las nuevas estrategias que permitan el establecimiento de una política integral, las metas serán mayores y los resultados tendrán un impacto positivo en el desarrollo económico y social del país.

3.1.5. La cooperación internacional de México en la práctica

En los apartados anteriores hemos hecho una revisión de los antecedentes, posición en el medio internacional, estructura, recursos y objetivos y prioridades de la cooperación mexicana. Ahora corresponde hacer una revisión general de la experiencia mexicana en ese campo, con la finalidad de identificar los mecanismos de cooperación más adecuados en las actuales circunstancias que vive el país.

Como ya se ha señalado, el análisis de la práctica mexicana en cooperación internacional, nos permitirá establecer elementos que habremos de considerar para la formulación de una política integral en la materia. El reconocimiento de las áreas que pudieran estar fallando o de aquéllas que requieran un mayor impulso será un indicador muy significativo al momento de plantear acciones u objetivos concretos de la política mexicana de cooperación internacional.

En este apartado revisaremos los tipos y modalidades que se ponen en práctica a través de las tres vertientes de la cooperación internacional de México, es decir la oferta, la demanda y la cooperación horizontal.

3.1.5.1. La cooperación que México ofrece

México tradicionalmente había sido un país receptor de recursos de cooperación, es decir un demandante neto. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, aunque ya era oferente de cooperación, comenzó a configurarse un programa mexicano de oferta de cooperación más específico que dio inicio a una nueva política en esa materia. Es importante señalar que el tipo de cooperación que nuestro país ofrece a otros países de menor desarrollo relativo se enfoca en el ámbito técnico y científico y adquiere distintas modalidades, tales como: intercambio de especialistas, misiones de prospección y diagnóstico, proyectos conjuntos, seminarios-taller, capacitación de personal, intercambio de información y documentación, realización de estudios y cooperación empresarial.

El programa mexicano de oferta de cooperación desde sus inicios se ha dirigido principalmente a Centroamérica, región que en la década de los

ochenta sufría una aguda crisis política y económica y cuya vecindad geográfica fue en un factor determinante en la orientación de la cooperación mexicana hacia esa región. A partir de los acuerdos de Esquipulas II, se inician una serie de acciones al interior de la región y se reconoce de manera creciente la necesidad de la cooperación internacional para el desarrollo para salir de la crisis.²³²

Más adelante, el programa de oferta de cooperación dirigido a Centroamérica cobró un renovado impulso a partir de 1990, cuando se creó por acuerdo presidencial la CMCC, —de la cual ya se ha hecho referencia y se verá con más detalle en el siguiente apartado—, como órgano coordinador de la cooperación de nuestro país hacia esa región.

La puesta en práctica de este programa de cooperación, así como su institucionalización a través de la Comisión, sentó las bases para definir una política de oferta de cooperación, la cual en la actualidad se basa en los siguientes criterios:

a) La no condicionalidad de la cooperación. Este criterio se plantea como una prioridad, con ello se pretende evitar prácticas negativas en los esquemas de colaboración.

b) El énfasis en áreas prioritarias. Debido a que necesariamente se trata de recursos limitados los que México pone a disposición de la oferta de cooperación, ellos deben ejercerse de acuerdo a prioridades, entre las que se cuentan el desarrollo social, la salud pública, el desarrollo de las comunicaciones, el fortalecimiento del aparato productivo, el mejoramiento de la gestión pública y la capacitación de recursos humanos.

c) El desarrollo de la consultoría nacional y la vinculación de un número creciente de instituciones mexicanas en los esquemas de oferta de cooperación. En vista de que las instituciones mexicanas en rubros como el manejo de energéticos, las telecomunicaciones y la energía eléctrica cuentan con un significativo acervo de experiencias que pueden ser de gran utilidad para resolver problemas concretos en los países de menor desarrollo, se busca ampliar constantemente la base de expertos técnicos que participan en las asesorías.

²³² El 25 de mayo de 1986, en la ciudad de Esquipulas, Guatemala, se lleva a cabo la primera reunión de Presidentes Centroamericanos que lleva a la firma del "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica" (también conocido como Plan Arias) en la reunión de Esquipulas II. En la introducción del documento se asienta. "Tenemos caminos centroamericanos para la paz y el desarrollo, pero necesitamos ayuda para hacerlos realidad. Pedimos un trato internacional que garantice el desarrollo para que la paz que buscamos sea duradera". Rodrigo Jauberth Rojas en "La Triangulación Centroamérica - México - Estados Unidos ¿Una oportunidad para el desarrollo y la paz?" Varios Autores. CIDE, PACCA, CRIES, DEI, San José, Costa Rica, 1991. P. 23.

d) La mayor implicación de la iniciativa privada y la búsqueda de oportunidades empresariales.

Entre las acciones más importantes desarrolladas por el gobierno de México en materia de oferta de cooperación se encuentran, además de los convenios bilaterales que el país ha celebrado con muy diversos países, el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica y el Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo (PROMEXCODE). A continuación, observaremos el funcionamiento de estos dos programas.

3.1.5.1.1. Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica

La política de cooperación de México hacia Centroamérica en materia de desarrollo socioeconómico se fortaleció, en los últimos años, con la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica en 1990.²³³ Esta inició sus trabajos en coordinación con once dependencias de gobierno. El 30 de septiembre de 1994, por medio de un Acuerdo Presidencial modificatorio, la Comisión se amplió y actualmente se integra por 23 dependencias e instituciones gubernamentales: las secretarías de Relaciones Exteriores (SRE), que la preside; Gobernación (SEGOB); Hacienda y Crédito Público (SHCP); Desarrollo Social (SEDESOL); Energía (SE); Comercio y Fomento Industrial (SECOFI); Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR); Comunicaciones y Transportes (SCT); Educación Pública (SEP); Salud (SSA); Trabajo y Previsión Social (STPS); Turismo (SECTUR), y de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); el Departamento del Distrito Federal (DDF), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Banco de México (BANXICO), Nacional Financiera (NAFIN), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). También participan de manera directa en los programas, proyectos y acciones de cooperación alrededor de 80 instituciones públicas, así como instituciones de los gobiernos de los estados de la República.

Los objetivos fundamentales de esta Comisión, como lo establece el acuerdo por el cual se creó, son: el de "coadyuvar al desarrollo económico y social de los países centroamericanos; apoyar el proceso de integración regional; coadyuvar al mantenimiento de la paz, fortalecer la presencia e imagen de México en Centroamérica, y contribuir al fortalecimiento de las relaciones en-

²³³ Esta Comisión se creó por decreto presidencial el 29 de noviembre de 1990.

tre México y los países de la región". Sus funciones consisten en promover, coordinar, evaluar y autorizar los programas, proyectos y acciones de cooperación que México lleva a cabo en Centroamérica.

Aunado a la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, en ocasión de la Reunión Cumbre de Tuxtla Gutiérrez, en enero de 1991, México hizo énfasis en el interés que tiene hacia la región centroamericana, asimismo hizo explícitos compromisos asumidos y estableció las nuevas modalidades y alcances de cooperación mexicana con Centroamérica.²³⁴ A partir de ese momento, la cooperación mexicana con los países centroamericanos ofrecida tanto a nivel regional como bilateral, se organizó a través del Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica, el cual vino a definir y a dar un nuevo impulso a la oferta de cooperación de nuestro país con la región centroamericana. Constituye en la práctica un modelo a seguir no sólo en lo referente a la oferta de cooperación, sino para la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo. Sus objetivos, sus modalidades y sus mecanismos deberían servir de base para plantear esquemas de cooperación con otros países o regiones.

Los objetivos establecidos en el Programa de Cooperación con esa región son: 1) consolidar los vínculos de amistad y cooperación mutua entre México y Centroamérica, con absoluto respeto a la soberanía y a la autodeterminación de cada país; 2) contribuir al desarrollo económico y social de los países centroamericanos; 3) colaborar en el mantenimiento de la paz de la región, con base en los acuerdos adoptados por los propios países centroamericanos, y 4) apoyar la consolidación del proceso de integración en Centroamérica.²³⁵

El Programa abarca tres áreas principales de cooperación: 1) Cooperación Económica, cuyos subprogramas son siete: liberalización comercial; cooperación financiera; desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica; fomento a las inversiones; abastecimiento energético; cooperación con el sector primario, y capacitación y cooperación técnica. 2) Cooperación Educativa y Cultural, que considera seis subprogramas: formación y capacitación de recursos humanos en sectores prioritarios; estímulo y fortalecimiento de la coope-

²³⁴ Los días 10 y 11 de enero de 1991, se reunieron en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México. En la Declaración de Tuxtla, México anunciaba la institucionalización de su apoyo al desarrollo socioeconómico de la región a través de la recién creada Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, con ello se dio un nuevo énfasis a la oferta de cooperación mexicana. Así, el 11 de enero se firmó el Acuerdo General de Cooperación entre México y Centroamérica.

²³⁵ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica: *Cooperación México-Centroamérica/Documentos Básicos 1*. México, CMCCC, 1991, p. 17.

ración educativa, académica, interinstitucional y deportiva; formación de bibliotecas, estímulo a la lectura y apoyo a la circulación del libro; rescate, conservación y difusión del patrimonio histórico y artístico; fortalecimiento y difusión de la cultura, y cooperación lingüística. 3) Cooperación Técnica y Científica, integrada por 11 subprogramas: agricultura y alimentación; pesca; salud pública; energía; minería; desarrollo industrial; vivienda, desarrollo urbano y ecología; turismo; gestión pública; comunicaciones, telecomunicaciones y transportes; y otros.²³⁶

Durante los primeros cinco años del Programa, México llevó a cabo 4,535 acciones de cooperación con los siete países centroamericanos. En el área económica, financiera y comercial 387; en el ámbito educativo-cultural 1808, y 2340 en el de cooperación técnica. Por países, el mayor número de acciones se registra con Guatemala (980), seguido de Costa Rica (840), El Salvador (742), Nicaragua (694), Honduras (486), Belice (382) y Panamá (111). A escala regional se llevaron a cabo 300 acciones de cooperación con los países firmantes de los Acuerdos de Tuxtla Gutiérrez y con Belice y Panamá.²³⁷

Un nuevo impulso de la cooperación mexicana hacia la región centroamericana se manifestó en la Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México "Tuxtla II"; en esa ocasión se incorporaron a esa iniciativa regional Belice y Panamá.²³⁸

En esa oportunidad, México y los países centroamericanos hicieron hincapié en la necesidad de continuar desarrollando actividades, proyectos y programas de cooperación bilateral, a través de las Comisiones Mixtas de Cooperación o de los programas específicos instituidos. También hicieron énfasis en la conveniencia de institucionalizar la cooperación hacia Centroamérica como región, a través del desarrollo de actividades dirigidas a complementar los esfuerzos de desarrollo nacional y regional en los que participaran los gobiernos de los ocho países, así como instituciones y organismos regionales, la iniciativa privada y organismos sociales. Asimismo, consideraron la participación de terceros países interesados en sumarse a este esfuerzo de cooperación.²³⁹

En la Declaración Conjunta y el Plan de Acción adoptados en la reunión, se señalaron los compromisos y actividades prioritarias a desarrollar en

²³⁶ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica: *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995*. México, CMCCC, 1996, p. 7.

²³⁷ *Ibid.*, p. 10.

²³⁸ Esta Reunión Cumbre se llevó a cabo los días 15 y 16 de febrero de 1996 en San José de Costa Rica.

²³⁹ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica: *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1996*. México, CMCCC, 1997, p. 6.

tre los ocho países de la región en los siguientes dos años dentro de lo que denominaron una “asociación privilegiada”.

Esta nueva “asociación privilegiada” busca no sólo integrar los aspectos políticos —que permitirán adoptar consensos regionales sobre asuntos de interés y fortalecer la posición del área a nivel internacional—, económicos —que permitirán establecer y reforzar una relación de socios en los ámbitos del comercio de bienes, servicios e inversiones, así como de la promoción y del financiamiento al desarrollo— y científico-tecnológicos y educativo-culturales. —que permitirán impulsar una relación de cooperación en el campo del desarrollo socioeconómico—, sino ampliar el ámbito de la cooperación internacional al incorporar nuevos temas como los de migración, integración de la mujer y la niñez al desarrollo sostenible, protección civil, prevención y atención de desastres naturales, justicia penal y sistemas de readaptación social, población y cooperación entre ciudades capitales e impulsar la participación de los distintos niveles de gobierno, del sector privado, de las organizaciones sociales y de las instituciones educativas y culturales en las acciones de cooperación regional.

Asimismo, como resultado de esta reunión se estableció un Mecanismo de Diálogo y Concertación cuyos objetivos son: analizar en forma periódica y sistemática los asuntos regionales, hemisféricos y mundiales; definir, evaluar y dar seguimiento a los compromisos asumidos por los países de la región, a través de la Comisión de Alto Nivel integrada por tres Subcomisiones: de Asuntos Políticos; de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros; y de Cooperación Regional.

Recientemente, el mandato de la CMCC fue ampliado para convertirse en la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica y el Caribe, con ello se incorporó a las actividades de cooperación que México lleva a cabo a Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados, además de un importante programa puesto en marcha con Cuba.

El programa vigente, según información del IMEXCI, está conformado por 417 proyectos, estando 102 en ejecución. Durante 1998, Se realizaron 33 proyectos bilaterales de cooperación técnica-científica con Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Suriname, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, Trinidad y Tobago. En materia educativa se llevó a cabo el Programa "Escuelas México en Centroamérica", que benefició alrededor de 20 mil niños centroamericanos y se pusieron en marcha 4 proyectos regionales con la Comunidad del Caribe.²⁴⁰

²⁴⁰ <http://www.sre.gob.mx/imexci/Actividades.html>. IMEXCI. *Actividades relevantes 1998-1999*.

Asimismo, en el marco de la Tercera Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Tuxtla III se aprobó el Programa de Cooperación Regional México-Centroamérica 1998-2000, el cual prevé la realización de 13 proyectos de cooperación en seis áreas determinadas como prioritarias por los países de la región: educación, salud, medio ambiente, turismo, agricultura y ganadería y prevención y atención de desastres.²⁴¹

²⁴¹ *Idem.*

3.1.5.1.2. Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo (PROMEXCODE)

En 1993, México estableció un programa de oferta de cooperación técnica que sirviese como catalizador para facilitar que las instituciones centroamericanas se beneficiaran del nivel de evolución de las capacidades nacionales mexicanas. Con ello se conducirían actividades de formación de cuadros técnicos, intercambio de experiencias y conocimientos, asesoría y consultoría de campo, transferencia de tecnología aplicada, articulación de políticas comunes y una amplia gama de acciones adicionales, con el objeto de apoyar los esfuerzos de desarrollo de las naciones latinoamericanas y caribeñas —ya no sólo a las centroamericanas—, de reforzar de manera amplia sus capacidades nacionales y de coadyuvar particularmente a la creación y apuntalamiento de instituciones civiles modernas y eficientes en aquellos países que emergían de conflictos internos.

Este programa conducido por la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica ha buscado canalizar de manera integrada y concertada las actividades de oferta de cooperación técnica que México había venido realizando, especialmente a partir de los acuerdos de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en 1990, generando nuevas iniciativas y procurando pasar de un panorama de acciones aisladas de escaso impacto a un conjunto de actividades estructuradas y programadas para lograr resultados de mayor alcance.

Después de la experiencia con Centroamérica se han sumado progresivamente iniciativas destinadas a las naciones caribeñas, tanto a nivel bilateral, con países como Belice, Jamaica y la República Dominicana, como en el contexto de organismos regionales como la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Universidad de las Indias Occidentales (UIO). Por ello, el proyecto original se fue convirtiendo en un programa de oferta de cooperación técnica hacia Centroamérica, el Caribe y los países de menor desarrollo relativo en Sudamérica.

Para la operación de la iniciativa de oferta de cooperación técnica, el gobierno mexicano decidió concertar un acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA) para establecer un fondo especial, denominado Fondo 22, en el que se depositaran los recursos mexicanos. El proyecto negociado con tal fin lleva el título de “Fortalecimiento de la Oferta de Cooperación Técnica con los Países de América Latina y el Caribe” y fue firmado en julio de 1993.

Fue así como, a partir de la idea de que la apertura de mercados internacionales, el fomento a la inversión extranjera, el intercambio de experiencias y la transferencia de tecnología, la búsqueda de nuevas fuentes y formas de financiamiento, y el procurar un desarrollo social y productivo sustentable, son elementos clave en toda estrategia de desarrollo, el gobierno de México diseñó el Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo, cuya finalidad es la de colaborar con otros países, especialmente los ubicados en su entorno geográfico natural, América Latina y el Caribe.

Entre los propósitos que pretende esta colaboración, se encuentra el coadyuvar a combatir la pobreza extrema; fortalecer la capacidad institucional de gestión; apoyar la modernización tecnológica y empresarial; aprovechar eficientemente los recursos naturales y conservar el medio ambiente, y alcanzar un desarrollo productivo eficiente en bienes y servicios.²⁴²

Es en ese sentido que se plantean como objetivos del PROMEXCODE, los siguientes:

- Consolidar y ampliar los vínculos de cooperación técnica de México con otros países en desarrollo, en el marco de su política exterior, a través de programas que coadyuven a resolver problemas inmediatos y contribuyan a su desarrollo económico y social.
- Fortalecer la solidaridad y seguridad regional a través del apoyo decidido a los procesos de integración y desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Lograr una plena participación de México en la cooperación internacional para el desarrollo, orientando y proyectando las capacidades nacionales técnicas, productivas y tecnológicas.
- Apoyar la transferencia de conocimientos entre los países en desarrollo, para mejorar los procesos productivos de bienes y servicios e incrementar el comercio exterior.²⁴³

Las áreas temáticas que abarca el Programa son: desarrollo social; agricultura y alimentación; recursos naturales y medio ambiente; vivienda y desarrollo urbano; comunicaciones y transportes; educación, ciencia y tecnología; desarrollo económico; empleo productivo; salud; administración pública; turismo, y energía.

²⁴² DOCUMENTO: "Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo: La Cooperación Técnica de México con América Latina y el Caribe 1989-1994", México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección de Oferta de Cooperación Técnica, 1995. Toda la información de este apartado relativa a las actividades de política de cooperación se basa en este documento.

²⁴³ *Idem.*

Las modalidades de la cooperación técnica ofrecida por México a través de este Programa son: cooperación empresarial; capacitación de personal; intercambio de especialistas; misiones de prospección y diagnóstico; intercambio de información, documentación y materiales; proyectos conjuntos; seminarios-taller; cursos cortos, y estudios.

En cuanto a los resultados alcanzados por el Programa, puede decirse que la cooperación técnica brindada por México a otros países en desarrollo de América Latina y el Caribe, a partir de su establecimiento, ha tenido un impulso vigoroso, destacando la proporcionada a los países del istmo centroamericano.

En el periodo comprendido entre los años de 1989 a 1994, México recibió 2,088 demandas de cooperación técnica, de las cuales 1,671 provinieron de Centroamérica, 184 de los países caribeños y 233 de países sudamericanos. En ese periodo se ofrecieron más de 27,500 días-hombre de consultoría.

Los sectores en que mayor incidencia tuvieron, durante ese periodo, las propuestas, fueron aquellos en los que se buscan atender las necesidades básicas de la población, como alimentación, salud, vivienda, energía, educación técnica y medio ambiente. También se concentró en áreas que buscaban sentar las bases del desarrollo como comunicaciones, transportes, gestión pública, desarrollo de la micro y pequeña empresa y turismo. Así, las modalidades de cooperación técnica que se han desarrollado a partir del establecimiento del Programa, entre otras han sido: *a)* capacitación de personal y cursos cortos; *b)* cooperación empresarial; *c)* estudios; *d)* intercambio de especialistas; *e)* intercambio de información, documentación y materiales; *f)* misiones de prospección y diagnóstico; *g)* seminarios taller; *h)* proyectos conjuntos.²⁴⁴

Durante 1995 se probaron e incorporaron nuevas orientaciones en el Programa, las cuales han contribuido a consolidar la transformación política e ideológica del papel de la cooperación técnica internacional de México, impulsando la concepción moderna de esta cooperación. La cooperación brindada se ha sustentado jurídicamente en los Acuerdos Básicos de Cooperación Técnica suscritos con los países receptores y en Acuerdos Interinstitucionales en materias específicas.

También durante el año de 1995, el gobierno de México buscó la actualización del marco jurídico existente con cada país, suscribiéndose nuevos Acuerdos Básicos de Cooperación Técnica y Científica, que incorporan nuevas modalidades de colaboración y que buscan promover la participación de los sectores privado, académico y social en el proceso de cooperación. En todas las acciones de cooperación el gobierno de México ha buscado la vincula-

²⁴⁴ *Idem.*

ción con otros oferentes de cooperación técnica, en donde la articulación con los proyectos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en América Latina y el Caribe, ha sido un mecanismo que ha sido promovido de manera importante.

En este contexto, también durante 1995, México dirigió una intensa actividad hacia Centroamérica y el Caribe, reforzando la acción de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe (CMCCC) y fortaleciendo los mecanismos de cooperación complementarios a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Universidad de la Indias Occidentales (UIO). En ese sentido, la conformación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) impulsó las relaciones de colaboración, en materia de desarrollo, de México con esa subregión. Asimismo, a través de este Programa se ha reactivado de manera importante la cooperación técnica con los países de América del Sur, particularmente con Bolivia, Paraguay y Perú.

A partir del establecimiento del PROMEXCODE, la orientación de las actividades de cooperación técnica de México con países de menor desarrollo relativo dentro de América Latina y el Caribe se ha realizado conforme a los siguientes lineamientos:

- Orientar y articular sistemáticamente la cooperación técnica a los requerimientos de los países solicitantes para garantizar su eficacia.
- Aumentar los recursos destinados por el gobierno de México a financiar actividades de cooperación y complementarlos con los provenientes de otras fuentes.
- Disponer de un eficiente registro que permita identificar la oferta y demanda de cooperación.
- Orientar prioritariamente los recursos de cooperación técnica de México hacia los países de menor desarrollo relativo.
- Focalizar en un menor número de temas la asistencia que se desarrolla con los países.
- Fortalecer a las instituciones nacionales para mejorar la programación, ejecución y evaluación de proyectos de cooperación técnica.
- Proporcionar herramientas capaces de ayudar a compensar los profundos desequilibrios sociales que aquejan a nuestros países.
- Generar condiciones para el fortalecimiento de la solidaridad regional y ayudar a la consolidación y estabilidad política en AL y C.

- Servir de mecanismo para apoyar los procesos de reactivación económica de los países de la región.²⁴⁵

Con el esfuerzo desplegado por las instituciones mexicanas, latinoamericanas y caribeñas, aunado al apoyo complementario recibido de la CMCCC y de la OEA, además de la vinculación con otras fuentes de cooperación técnica en proyectos específicos, la imagen y participación de México en el exterior se transformó de manera significativa en el año de 1995, tornándose activa y dinámica su presencia y su capacidad de acción. La actividad desarrollada a la fecha ha permitido no sólo consolidar los programas de cooperación técnica iniciados en 1995, sino avanzar hacia la realización de nuevas metas bajo la actual administración.

A través de este Programa México ha buscado establecer nuevas modalidades de cooperación técnica y una mayor vinculación con donantes no gubernamentales. En ese sentido, con el establecimiento del Programa se continúa con la transición de la concepción de la Cooperación Técnica Internacional como un proceso de intercambio entre gobiernos y sólo en temáticas de interés público, hacia la atención de prioridades actuales, buscando la participación directa de los grupos sociales beneficiarios de los proyectos.

Además, se ha empezado a aprovechar la capacidad movilizadora de los mercados, para inducir una acción promotora con el sector privado empresarial. Así el gobierno de México ha buscado incrementar la participación de nuevos actores en la oferta de cooperación técnica, específicamente de las organizaciones no gubernamentales (ONG's), las pequeñas y medianas empresas y los gobiernos estatales y municipales, lo cual ha tenido como resultado un mayor acercamiento entre las entidades públicas, privadas y sociales de México con las de los países receptores, suscribiéndose un buen número de acuerdos interinstitucionales que complementan la labor realizada sobre la base de los acuerdos básicos, además de integrarla a la que en materia económica y educativa también otorga México.

Dentro de las nuevas modalidades propuestas se busca utilizar el potencial y los recursos de mecanismos financieros establecidos, los promovidos por México recientemente y los que se encuentran en procesos de estructuración, además de la participación activa no sólo del sector público, sino también de los sectores privado y social. En este sentido es de destacarse el establecimiento del Programa de Desarrollo Profesional hacia Centroamérica con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); el apoyo a la

²⁴⁵ DOCUMENTO: "Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo: Informe de Actividades del año 1995". México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección de Oferta de Cooperación Técnica, 1996.

realización de estudios y proyectos de orden regional con el Caribe con el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), instrumentado a través de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y un programa de asesoría y capacitación con la Universidad de las Indias Occidentales, financiado conjuntamente por México y el BDC.

Con tal fin se ha trabajado con la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría (CNEC), con la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), ante las cuales, en distintas reuniones globales y sectoriales de sus afiliados, se expusieron las características del PROMEXCODE, así como ante agrupaciones especializadas como la Asociación Nacional de Tecnólogos en Alimentos, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, el Colegio de Ingenieros Agrónomos de México, la Academia Mexicana de Ingeniería y el Sistema Nacional de Investigadores, con el propósito de sentar las bases de concertación para la participación de este tipo de entidades en los proyectos de oferta de cooperación técnica de México, que incluya desde el intercambio de técnicos y la capacitación de personal hasta el desarrollo de estudios de prefactibilidad y factibilidad.

Así durante 1995, se incrementó substancialmente la participación de los sectores privado y social en la ejecución de proyectos de cooperación técnica de México con otros países en desarrollo. Se pasó de una decena de proyectos existentes en 1993, a más de 150 en diciembre de 1995.

Con respecto a la estrategia de vincular la cooperación técnica brindada por México con la de otros donantes —países y organismos—, particularmente para el caso de Centroamérica y el Caribe, para generar un efecto sinérgico en proyectos específicos, se diseñó un registro permanente y actualizado que analiza los posibles vínculos entre México y otros donantes en beneficio de esas subregiones. Dicho registro incluye la colaboración otorgada por los países en desarrollo y desarrollados, así como organismos internacionales.

Para el logro de este objetivo México llevó a cabo intercambios de información sobre los programas que se realizan en Centroamérica y el Caribe, se analizaron y capturaron en la base de datos y se compararon con los programas y proyectos que nuestro país realiza en la región. Se sostuvieron frecuentes reuniones en México y en algunas naciones receptoras, con las siguientes instituciones o representaciones de los países con los que se establecieron vínculos en proyectos específicos: la Agencia Canadiense para el Desarrollo (CDAP); la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ); la Agencia Danesa de Cooperación (DANIDA); la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); la Agencia Finlandesa para el Desarrollo (FINNIDA); la Agencia Internacional de Cooperación del Japón (JICA); la Agencia Noruega

para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD); la Agencia Sueca de Cooperación Técnica y Económica Internacional (BITS); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Consejo Británico (CB); el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); el Grupo de los Tres (G3): Colombia, México y Venezuela; el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); la Organización Panamericana de la Salud (OPS); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Unión Europea (UE).

Atención especial merecen las actividades desplegadas tendientes a la vinculación de las actividades del proyecto con los programas y proyectos que la OEA lleva a cabo en la región, particularmente en Centroamérica y el Caribe.

Asimismo, en el marco de la VIII Reunión conjunta CIES/CIECC de Programación, Políticas y Coordinación para la Subregión del Caribe, organizada por la OEA, en la ciudad de Belice en marzo de 1995, se presentó el Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo, sus objetivos, marco programático y resultados alcanzados a esa fecha, reiterándose la voluntad del gobierno de México de fortalecer la relación de cooperación técnica con los países caribeños a través de este Programa, que puede ser un apoyo complementario a los programas y proyectos que la OEA realiza en cada uno de ellos y a los programas regionales.

También en 1995, con la Organización de las Naciones Unidas y particularmente con su Programa de Voluntarios, se desarrollaron acciones de cooperación técnica conjunta hacia organismos no gubernamentales (ONG's), en materia de comercialización y producción de artesanías a través de organizaciones comunitarias, incluidos la realización de seminarios-taller de desarrollo comunitario para la promoción de la red latinoamericana de comercialización en Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá.

Con el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), se organizó una reunión técnica sobre transferencia de tecnología en materia agrícola entre centros de investigación de México, Brasil y Venezuela con centros e instituciones de los países del Caribe, en la cual se definieron las bases de cooperación e investigación conjunta, que recibirán el apoyo del IICA y de México. Asimismo, se suscribió un Acuerdo de Cooperación Técnica entre el IICA y México para promover esfuerzos conjuntos en beneficio de los países de Centroamérica y el Caribe.

En 1996, en lo referente a la distribución subregional de la oferta de cooperación de México, Centroamérica concentró el 89.4 por ciento del total de

los proyectos concluidos, al Caribe le correspondió el 1.9 por ciento y a la subregión sudamericana el 8.6 por ciento. En ese sentido, el mayor incremento proporcional en relación con el año anterior corresponde al Caribe con un 18.6 por ciento, seguido por Centroamérica con el 10.3 por ciento y por los tres países de Sudamérica con 7.8 por ciento.

Entre los sectores que concentraron la mayor actividad se destacan: medio ambiente, gestión pública, educación técnica, agropecuario y salud.

En el ámbito regional, la celebración de la Segunda Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México denominada Tuxtla Gutiérrez II, que tuvo lugar en San José, Costa Rica, en febrero de 1996, permitió reafirmar el diálogo y la concertación regional y reforzar la cooperación para el desarrollo como uno de sus elementos estratégicos. Del Plan de Acción se derivaron importantes eventos regionales de cooperación en diversas áreas tales como: televisión educativa vía satélite, medio ambiente y desarrollo sustentable, ciudades capitales, capacitación turística, asistencia técnica privada en agricultura, entre otros.

3.1.5.2. La cooperación horizontal

Como ya hemos visto en el primer capítulo, esta vertiente de la cooperación se refiere a las acciones conjuntas que emprenden países con similar grado de desarrollo para conseguir objetivos comunes. Algunas de las particularidades de este tipo de cooperación son las de requerir un máximo de costos y responsabilidades compartidos, así como beneficios mutuos, debido a que en la práctica de este tipo de cooperación no existen grandes diferencias entre el grado de desarrollo relativo de los cooperantes.

Es, este tipo de colaboración el más puro —por así llamarlo— si entendemos en sentido estricto el término de cooperación, tal y como hemos visto en el primer capítulo. Es de destacarse este tipo de cooperación sobre todo por el gran número de potenciales interlocutores, así como la amplia gama y multiplicidad de rubros y acciones que se pueden llevar a cabo.

De manera general, nuestro país ejecuta dos modalidades principales de acciones de cooperación horizontal —sobre todo en el ámbito técnico y científico— 1) el intercambio de información especializada y 2) las visitas recíprocas de expertos, esencialmente con fines de consultoría y capacitación.

Si bien es cierto que esta forma de colaboración se lleva a cabo bajo el criterio del máximo de costos compartidos, debido a que los cooperantes son en la mayoría de los casos países en desarrollo, generalmente se demandan recursos de un tercer cooperante, ya sea de organismos internacionales o de

países de mayor grado de desarrollo, dándose de esta manera lo que hemos denominado como cooperación triangular o cooperación multilateral (véase apartado 1.2.3), lo que es particularmente válido en lo que se refiere a la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).²⁴⁶

Los criterios que México sigue en la cooperación horizontal son: 1) que se refiera a problemas comunes a la comunidad internacional; 2) que se dé entre países que cuenten con potencialidades similares; 3) que sea un mecanismo para la complementación de esfuerzos de investigación y desarrollo para alcanzar objetivos comunes, y 4) que se cuente con una contraparte específica y que existan fuentes financieras concretas.

Las prioridades y objetivos de la cooperación horizontal para México se han definido como sigue:

1) *Prioridad Regional*, que se refiere a "la preferencia que se otorga, en vista del carácter necesariamente limitado de los recursos que se orientan a la cooperación horizontal, a las acciones que se ponen en marcha con interlocutores regionales de América Latina, debido a la gran importancia que tiene, por razones históricas y culturales, el subcontinente para la política exterior de México".²⁴⁷

En ese sentido, son de destacarse los programas de cooperación horizontal, en el ámbito regional, que lleva a cabo México con la Organización de Estados Americanos (OEA). Actualmente nuestro país participa en cuatro programas de cooperación con la OEA, ellos son: Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE), en el marco del cual se llevan a cabo proyectos multinacionales de: Educación Superior (PROMESUP), Educación para el Trabajo (PMET), y Educación Básica (PRODEBAS), todos ellos con la ejecución coordinada por la Secretaría de Educación Pública de México.

En el marco del Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico (PRDCYT), que comprende: Proyecto Multinacional de Biotecnología, Proyecto Multinacional de Microelectrónica e Informática; Programa Multinacional de Nuevos Materiales y Programa Multinacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En este caso las acciones son coordinadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Asimismo, se cuenta con

²⁴⁶ Una variante muy parecida a la que se ha descrito aquí, pueden ser los proyectos regionales que llevan a cabo organismos internacionales de carácter mundial o regional y que aprovechan la estructura existente en un país para emprender acciones de cooperación hacia la región geográfica en su conjunto, en la cual la participación del país que sirve de base o coordinación se considera como cooperación horizontal.

²⁴⁷ Pérez Bravo, Alfredo e Iván Roberto Sierra: "Vertientes de la Cooperación Técnica y Científica: la práctica mexicana", *Relaciones Internacionales* No. 70, México, UNAM, F.C.P. y S., CRI, abril-junio, 1996, p. 115.

el Programa Regional de Desarrollo Cultural (PRDC), coordinado por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).

2) *Prioridad Sectorial*. Este criterio se refiere a "la política preferencial que debe darse a las actividades de cooperación en las áreas más importantes para el apuntalamiento del aparato productivo, para resolver problemas muy localizados, generar conocimiento y promover la formación de recursos humanos en sectores caracterizados como prioritarios de manera concertada con los socios de cooperación horizontal".²⁴⁸

Chile, Colombia, Brasil, Argentina y Ecuador, destacan en América Latina como cooperantes de México a nivel horizontal, tanto por el potencial de la relación como por las acciones de cooperación que se han desarrollado.

Por otra parte, la región del Pacífico Asiático es de gran importancia para el desarrollo de la cooperación horizontal de México, sobre todo por que en ella se ubican las economías más dinámicas y de mayor crecimiento de las últimas décadas y que cuentan con experiencia en la adaptación de nuevas tecnologías, el mejoramiento de los procesos productivos y la generación de avances tecnológicos propios. Uno de los principales cooperantes con México en este ámbito de cooperación es China.

Por otro lado, el ingreso de México al Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) ha abierto las posibilidades para extender la cooperación multilateral y bilateral, sobre todo en el campo de la tecnología aplicada. En ese sentido es de destacarse la participación de nuestro país en el Mecanismo de Cooperación Económica y Técnica de las Economías del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (ECOTECH), del cual ocupa la presidencia desde 1998.²⁴⁹

Otra región que es de gran importancia para México en el desarrollo de este tipo de cooperación es Europa Central y del Este, principalmente los países que formaron parte del bloque socialista y en los cuales se cuenta con un importante acervo de recursos humanos, una generación propia de ciencia y tecnología y con un excelente grado de complementariedad con México sobre todo en los campos del turismo, el cuidado del medio ambiente, la gestión pública y el desarrollo administrativo.

²⁴⁸ *Ibid*, p. 116.

²⁴⁹ El Foro ECOTECH fue creado en 1997, al siguiente año nuestro país asumió la presidencia del mismo. En la actualidad cuenta con 370 proyectos en muy diversas áreas de la cooperación, que van desde la agricultura, telecomunicaciones, energía, capacitación, infraestructura e informática hasta los relacionados con la promoción de tecnologías para el futuro, el fortalecimiento de mercados de capital y la promoción de la pequeña y mediana industria.

Algunos de los países que han comenzado a tener un mayor acercamiento con México en el ámbito de la cooperación horizontal son Moldavia, la República Checa y Eslovaquia.

3.1.5.3. La cooperación que México recibe

Además de los objetivos y prioridades ya señalados en el apartado 3.1.4.3 de este capítulo, la política de demanda de cooperación que ha instrumentado nuestro país se basa en los siguientes criterios:

- a) La existencia de prioridades en el planteamiento de solicitudes de cooperación. Es decir, la cooperación internacional debe incidir en sectores estratégicos y en las capas de la población que más lo requieren.
- b) Del punto anterior se desprende la selectividad de la demanda de cooperación, es decir, que no cualquier actividad se considera igualmente deseable. Entre los rubros a los que se concede mayor importancia para gestionar la cooperación internacional se encuentran el desarrollo social, la incorporación de nuevas tecnologías, el cuidado del medio ambiente, el aprovechamiento de los recursos energéticos, el desarrollo de recursos humanos, el manejo del agua, la informática y las telecomunicaciones.
- c) La no condicionalidad de la cooperación, es un principio fundamental e irrenunciable en sus dos aspectos, es decir, el no aceptar que se negocien de manera paralela cuestiones que son de la jurisdicción interna ni tampoco que se impongan acciones que no respondan al interés nacional: toda acción de cooperación debe ser concertada y contar con la aprobación mexicana.
- d) La promoción de la coparticipación, el cofinanciamiento y la corresponsabilidad de los actores nacionales de cooperación en todos los proyectos. Por tratarse de recursos limitados los que la comunidad internacional aporta para la cooperación técnica y científica, resulta indispensable estimular sinergias con instituciones mexicanas ejecutoras de manera que los fondos captados en el extranjero operen el efecto Chispa y se obtengan en la medida de lo posible, resultados de escala.

En lo que se refiere a la demanda total, a través de la cooperación técnica internacional, México recibió durante 1996 y hasta marzo de 1997 un total de \$93.40 millones de dólares, para el financiamiento de 705 proyectos. El 31

por ciento de los recursos provienen de fuentes multilaterales, y el 69 por ciento de fuentes bilaterales.²⁵⁰

En el ámbito de la demanda de cooperación bilateral, México recibió, para cooperación técnica bilateral en ese mismo periodo, un total de \$62.05 millones de dólares, provenientes de 11 fuentes, que cubren 494 proyectos (España, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Finlandia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Unión Europea —que funciona como una entidad donante—, Suecia e Israel). Para 1998, el número de proyectos por los cuales México recibe cooperación técnica de países industrializados ascendió a 603.²⁵¹

En el ámbito multilateral, en nuestro país operan 18 organismos del sistema de Naciones Unidas, incluyendo las instituciones de Bretton Woods, las agencias especializadas, los fondos y los programas, los cuales se enlistan a continuación:

1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
2. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
3. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
4. Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).
5. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
6. Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
7. Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS).
8. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
9. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT).
10. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
11. Fondo Monetario Internacional (FMI).
12. Banco Mundial (BIRF-BM).
13. Corporación Financiera Internacional (CFI).
14. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
15. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
16. Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
17. Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).
18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).²⁵²

²⁵⁰ <http://www.sre.gob.mx/imexci/Actividades.html>. *IMEXCI. Actividades relevantes 1998-1999*.

²⁵¹ *Idem*.

²⁵² Documento: Naciones Unidas, "Proyectos en ejecución en México de los Organismos del Sistema Operacional de las Naciones Unidas". México, abril de 1999.

En el ámbito de la demanda de cooperación multilateral, para proyectos de cooperación técnica, según información del IMEXCI, en el periodo que va de 1996 al primer trimestre de 1997, México recibió \$31.35 millones de dólares de 10 fuentes multilaterales (PMA, FNUAP, OMS/OPS, OIEA, FAO, UNICEF, UNESCO, PNUD, ONUDI y OEA) para el financiamiento de 211 proyectos.

Adicionalmente, para los próximos años nuestro país recibirá recursos de muy diversas fuentes a nivel multilateral, así por ejemplo la entrada en vigor del Nuevo Programa de Cooperación entre México y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que abarca un trienio a partir de enero de 1997, contempla un ejercicio presupuestal de \$3.30 millones de dólares.

De igual forma, en el contexto de la cooperación sostenida con el Fondo de Población de las Naciones Unidas durante el pasado mes de enero se llevó a cabo la Primera Reunión Ordinaria de la Junta Ejecutiva pnud/fnuap, donde se aprobó el Programa de Cooperación México-fnuap, para el período 1997-2001, que implica un financiamiento de \$15.50 millones de dólares.

Asimismo, en enero de 1997 fueron aprobados cuatro proyectos en el marco del programa del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal (FMPM), cuya financiación aproximada asciende a \$10 millones de dólares.

Respecto de la cooperación con el Organismo Internacional de la Energía Atómica, durante la Junta de Gobernadores del organismo, celebrada en Viena, Austria, el 3 de diciembre de 1996, fueron aprobados nueve proyectos, cuyo financiamiento global asciende a \$1.59 millones de dólares.

En 1998, el número de proyectos multilaterales en beneficio de México ascendió a 210, con un monto de ejecución —según estimación del IMEXCI— superior a los \$ 35 millones de dólares. Los principales mecanismos multilaterales con los que México realiza proyectos de ejecución nacional son el PNUD, Protocolo de Montreal, Fondo Global del Medio Ambiente y UNICEF.²⁵³

3.1.6. Una evaluación preliminar de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo

Como hemos podido constatar a lo largo de este trabajo, la política mexicana de cooperación internacional ha experimentado una profunda transformación en los últimos cinco años, la cual ha llevado al país a alcanzar niveles importantes de amplitud y complejidad en ese campo. En la actualidad, la práctica mexicana en materia de cooperación internacional —como hemos visto— se caracteriza por la participación de todas las secretarías de Estado, de la mayoría de los gobiernos estatales, de los centros de investigación y universidades

²⁵³ <http://www.sre.gob.mx/imexci/Actividades.html>. IMEXCI. *Actividades relevantes 1998-1999*.

más importantes del país, y de los diversos organismos y entidades federales. Asimismo, México ha logrado abarcar con esa práctica relaciones de colaboración con un número muy importante de países y con la casi totalidad de los organismos y mecanismos internacionales tanto a nivel regional como mundial.

También, existe ya un marco institucional propicio para que nuestro país comience a desplegar una política integral de cooperación internacional para el desarrollo: el IMEXCI, y con ello favorecer acciones encaminadas a beneficiar a un sector muy importante de la población, los que viven en condiciones de extrema pobreza, generando un impacto significativo en el desarrollo económico y social del país.

No obstante, la cooperación internacional de México presenta todavía algunos problemas operativos en su desenvolvimiento que le impiden tener un impacto significativo no sólo a nivel nacional, sino internacional. En este apartado, con el propósito de contar con más elementos a considerar para un diseño más preciso y adecuado de una política integral de cooperación internacional para el desarrollo como parte de la política exterior del país, y a manera de evaluación, señalaremos los aspectos más importantes, aunque en el siguiente apartado se harán propuestas más precisas para el establecimiento de dicha política de cooperación internacional.

En ese sentido, a lo largo de este capítulo, y como un primer aspecto a examinar, se ha podido constatar la necesidad de crear mecanismos específicos que permitan precisar el tipo de cooperación internacional que nuestro país pretende llevar a cabo, diferenciándolo de las actuales formas que adopta la cooperación mexicana. Es decir, falta considerar la aplicación de una política que vaya más allá de las acciones aisladas, las cuales vemos plasmadas en proyectos separados de cooperación económica, técnica y científica y educativa y cultural, que no abarcan más que una mínima parte de los sectores económicos y sociales del país, y que en muchas ocasiones no existe una interrelación entre sus objetivos.

La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo debe concebirse como un mecanismo que integra —y al mismo tiempo interrelaciona— las otras formas, modalidades o tipos de cooperación internacional, incluso toma en cuenta aquéllas de carácter asistencial cuando es necesario aplicarlas; las cuales operan de manera conjunta para contribuir al desarrollo social y económico del país. Recordemos lo señalado en el primer capítulo, en el sentido de que este tipo de cooperación es un excelente vinculante de todos los demás tipos de cooperación o formas de colaboración entre actores de distinto nivel de desarrollo.

En ese sentido, debe partirse de la idea de que el desarrollo tiene un carácter sistémico, y como tal incluye toda una red de vinculaciones entre los agentes productivos y la infraestructura social, física y educacional, cuyo progreso está obligado a ser simultáneo. De esta manera, deben planearse acciones de cooperación internacional que tengan un impacto simultáneo en todos los sectores sociales o económicos menos desarrollados y que el avance en todas esas áreas sea coordinado. Es decir, sería inútil centrar todos los esfuerzos en un solo sector; así por ejemplo no se lograría un pleno desarrollo en el campo de la educación sin antes, o al mismo tiempo, alcanzar un desarrollo significativo y paralelo en otros campos como el de la alimentación y la salud. Así, como parte de la nueva política de cooperación internacional, deberán plantearse objetivos y acciones enfocadas a funcionar en los diversos campos del desarrollo de manera simultánea.

Otro de los aspectos críticos encontrados en el presente análisis de la política mexicana de cooperación internacional, es la falta de precisión en la correlación que debe existir entre las acciones de cooperación y los programas, acciones o estrategias de política económica y social de alcance nacional. Si bien, como hemos visto, se plantean los mismos objetivos para la cooperación internacional y para el desarrollo social y económico a nivel nacional, las acciones emprendidas en ambos campos tienen una vinculación todavía inconsistente. En ese sentido, debe establecerse una política que se vincule estrechamente con el Plan Nacional de Desarrollo y con los Planes Sectoriales y que promueva también la asociación entre instituciones gubernamentales al momento de poner en marcha acciones de cooperación internacional.

También hemos podido identificar la escasa participación de actores no gubernamentales en las acciones de cooperación internacional del país, tal es el caso de las empresas nacionales. Este es un sector que puede ofrecer o recibir tanto recursos como conocimientos, tecnología y acceso a nuevos mercados e inversiones, los cuales pueden traducirse en acciones de cooperación internacional, y a la política mexicana en esa materia le correspondería coordinarlos. A los objetivos de desarrollo, tanto a nivel nacional como de política exterior, podrían sumarse los esfuerzos de estos actores. En ese sentido, la política mexicana de cooperación debe considerar el diseño de nuevas modalidades o mecanismos que permitan la amplia y activa participación de las empresas nacionales. Dicha política debe convertirse en un instrumento de coordinación de los esfuerzos conjuntos de los actores nacionales e internacionales de la cooperación para el desarrollo.

En ese mismo sentido, hemos podido constatar la urgente necesidad de poseer un mayor conocimiento, cuantificación y evaluación de la cooperación internacional no gubernamental del país. La mayoría de los esfuerzos realiza-

dos, no sólo por el sector empresarial, sino por organizaciones no gubernamentales nacionales —las cuales son importantes captadoras de recursos internacionales— se pierden por no tener un gran impacto o por falta de apoyo del gobierno. En la nueva política de cooperación internacional, debería considerarse incluir a estas organizaciones en los planes y programas de desarrollo e invitarlas a participar de manera activa en los esfuerzos que el gobierno realiza en pro del desarrollo económico y social con base en un proyecto nacional que considere los intereses y las propuestas de esas organizaciones.

Asimismo, otro de los grandes problemas que pudiera presentar la política de cooperación internacional para su eficaz ejecución, es la limitación de recursos. A las acciones de cooperación debe fortalecerse con recursos que podrían ser captados de muy diversas fuentes, no sólo por la vía oficial. En ese sentido, debe promoverse una política que considere entre sus prioridades la incorporación de los nuevos actores —no tradicionales— a la cooperación internacional y la captación de recursos de muy diversas fuentes, no sólo aquéllas que son concertadas por la vía gubernamental. Además, debe diseñarse una política que también combine tanto recursos de tipo reembolsable como aquéllos de carácter no reembolsable.

Otro de los aspectos que es necesario destacar, se refiere a la ausencia de una política de desarrollo de los recursos humanos de la cooperación internacional. La escasez y eventualidad del personal especializado encargado de la gestión de la cooperación mexicana provoca discontinuidad en la gestión y que periódicamente se produzca una cierta pérdida del "saber hacer" y la experiencia acumulada. La combinación de la ausencia de directrices efectivas y la rotación de personal —principalmente del Servicio Exterior Mexicano— genera una cierta arbitrariedad en los criterios de decisión, e incluso en las decisiones mismas. Estas carencias actúan en detrimento de la solidez y credibilidad de la cooperación mexicana, que no ofrece una perspectiva clara de futuro.

La SRE no está actualmente en condiciones de ofrecer perspectivas profesionales específicas y emplea principalmente a diplomáticos en puestos clave de dirección, que a menudo no permanecen el tiempo suficiente para familiarizarse a fondo con los problemas y técnicas de la cooperación. Por lo que respecta al empleo de expertos y consultores, actualmente no existen mecanismos que permitan la contratación permanente para la ejecución efectiva de proyectos y programas de cooperación internacional a largo plazo.

Además no existe una promoción de la participación de amplias capas de la población —principalmente los jóvenes— en las actividades de cooperación para el desarrollo. Como una opción podría crearse un voluntariado, mediante el cual se promueva la activa participación social. En ese sentido es de

destacar la necesidad de crear un marco legal que defina las figuras de experto, cooperante y voluntario.

Estos señalamientos constituyen, a grandes rasgos, los principales elementos críticos a considerarse para el diseño de una nueva política de cooperación internacional, a continuación se harán una serie de planteamientos para identificar las principales líneas de acción a corto, mediano y largo plazos que deben tomarse en cuenta para el mejor aprovechamiento de la cooperación internacional y para atender los aspectos antes mencionados.

Con lo aquí señalado podemos establecer cuatro aspectos relevantes a los que se tendrá que dedicar una atención especial al momento de proponer una nueva política de cooperación internacional: 1) la definición del tipo de cooperación que nuestro país ejecutará a través de la política exterior, 2) la vinculación con otras políticas gubernamentales enfocadas a la promoción del desarrollo económico y social, 3) la ampliación de los actores de la cooperación; 4) la captación de recursos para la cooperación internacional a través de fuentes no oficiales, y 5) la especialización de los recursos humanos dedicados a la cooperación internacional para el desarrollo.

3.2. Factores internos que impulsan la transformación de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo

3.2.1. México: situación interna

Como ya ha quedado establecido anteriormente, un elemento muy importante de análisis para el diseño de una nueva política de cooperación internacional para el desarrollo, en el marco de la política exterior, es la evaluación del medio interno. Es a través del diagnóstico de la situación interna del país que se le asignarán las metas a la política exterior y podrán definirse sus objetivos y sus acciones en el corto, mediano y largo plazo.

En el caso de la cooperación para el desarrollo, la evaluación del medio interno deberá centrarse en los aspectos socioeconómicos del país, principalmente en las condiciones de crecimiento económico, distribución de la riqueza, características de la población, así como su situación en relación con el acceso a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo. De esta manera se podrá definir el papel que se le habrá de asignar a la política de cooperación para contribuir al desarrollo del país.

De igual manera resulta fundamental realizar un análisis general de la política social del gobierno de México con la finalidad de identificar aquellas acciones, estrategias y objetivos en los que pudiera contribuir la cooperación internacional y de esta manera encontrar las opciones de complementación entre la política interna de desarrollo social y la política exterior enfocada a fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo.

3.2.1.1. Las condiciones socioeconómicas de México

Definitivamente uno de los elementos más importantes de análisis para poder determinar en qué medida la cooperación internacional para el desarrollo resulta un factor importante para el país al momento de planear una política enfocada al exterior y vincularla a una política interna de desarrollo, es el estudio de su situación económica y social.

De esta manera la evaluación que pueda hacerse del medio interno, aunada a la apreciación que previamente se ha realizado del medio internacional, nos proporcionará los elementos fundamentales a considerar para el diseño de

la nueva política en materia de cooperación internacional para el desarrollo que se pretende llevar a cabo en el presente trabajo.

En ese sentido, se hará una evaluación de la situación de México en los ámbitos económico y social —como ya se ha señalado—, no sin contemplar otros aspectos como el del medio ambiente que resultan insoslayables al momento de proponer una estrategia de desarrollo o de política exterior en el ámbito de la cooperación internacional.

Cabe señalar que en este apartado no se pretende hacer un estudio exhaustivo de la situación económica y social del país, sino únicamente establecer una serie de elementos o factores para evaluar la situación interna del país y con ello poder determinar el grado de importancia que tendría la cooperación internacional para el desarrollo en México. Además, dicha evaluación serviría como punto de partida para plantear objetivos concretos a corto, mediano y largo plazo, y para establecer una estrategia de política exterior con base en esos objetivos.

3.2.1.1.1. *Economía*

México, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, se ubica en el grupo de países de ingreso medio alto, con un PNB de 348,600 millones de dólares y un PNB per cápita de 3,680 dólares. También, de acuerdo con ese organismo, por el tamaño de su economía, el país ocupa el lugar número 16 en el mundo y 46 si se toma en cuenta el ingreso per cápita (véase Tabla 1 del Anexo).²⁵⁴ Asimismo, ocupa el lugar 15 entre los principales exportadores de mercancías del mundo, con un valor total de 110,432 millones de dólares, y el mismo lugar como principal importador, con un valor total de 113,261 millones de dólares en 1997 (véanse Tablas 6 y 7 del Anexo).²⁵⁵

De igual manera, se ubica en el lugar 49, entre los países de alto desarrollo humano de acuerdo con el índice de desarrollo humano (IDH), es decir se encuentra por encima de países como Brasil, Malasia o Polonia, sin embargo también se ubica por debajo de países como Singapur, Chile, Argentina o Uruguay (véase Tabla 2 del Anexo).²⁵⁶ Esto significa que en dos de los princi-

²⁵⁴ Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998-1999*. Washington, D.C., EUA, 1998.

²⁵⁵ Cifras para el año de 1997 obtenidas del Banco de Datos de la Organización Mundial del Comercio.

²⁵⁶ La medida llamada Índice de Desarrollo Humano (IDH) se calcula con base en tres indicadores claves: *longevidad*, *nivel educativo* y *nivel de ingreso*. Sobre estos indicadores, el PNUD señala que la longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer, se ha seleccionado por la creencia universalmente compartida de que una vida prolongada es deseable en sí misma y que guarda una estrecha relación con otros aspectos de calidad de vida como la

pales aspectos sociales del desarrollo —la formación de las capacidades humanas, tales como el estado de salud o los conocimientos, y la forma en que los individuos emplean las capacidades adquiridas, ya sea para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas— ha logrado avances significativos, sin embargo aún tiene severos rezagos, tal y como veremos más adelante.

Tabla 9
Clasificación de México en los Informes de Desarrollo Humano
publicados por el PNUD

Año	Clasificación	Índice	No. Países
1990	91*	0.876	130
1991	45	0.838	160
1992	46	0.804	160
1993	53	0.805	173
1994	52	0.804	173
1995	53	0.842	174
1996	48	0.845	174
1997	50	0.853	175
1998	49	0.855	174

* En 1990 la clasificación de los países con base en el índice de desarrollo humano se efectuó en orden de menor a mayor índice, es decir, de la clasificación número 85 en adelante se consideran países con alto desarrollo humano. Si se hiciera la clasificación con base a la de los años posteriores, México hubiera ocupado el número 45.

Fuente: PNUD.

El proceso de apertura económica que ha vivido México en los últimos años, lo han llevado a multiplicar sus relaciones comerciales en todas las regiones del mundo, principalmente en el continente americano. Nuestro país se ha convertido en una potencia comercial a nivel mundial y la primera de América Latina, con una participación del 39 por ciento en las exportaciones totales de la región y del 33 por ciento del total de las importaciones. En la última década, el país ha cuadruplicado sus exportaciones de 27.6 a 110.4 mil millones de dólares entre 1987 y 1997, y ha incrementado sus importaciones en más

salud y la nutrición. El nivel educativo, medido en función de una combinación de alfabetización de adultos y tasas de matrícula combinada primaria, secundaria y terciaria, refleja la importancia que asigna un país a la formación de su capital humano. El nivel de ingresos, basado en el producto interno bruto real *per cápita* en dólares, indica en qué medida las personas tienen acceso a los recursos para poder lograr un nivel de vida adecuado.

de 480 por ciento de 18.8 a 109.8 mil millones de dólares entre 1987 y 1997.²⁵⁷

En los últimos cinco años, además de participar en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), México ha puesto en vigor cinco acuerdos comerciales con países del norte, centro y sur del continente. En 1992 entró en vigor el Acuerdo de Complementación Económica con Chile, país con el cual —según cifras oficiales— nuestro comercio se ha multiplicado por ocho y en 1998 por segundo año consecutivo superó los mil millones de dólares.

Asimismo, en 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mismo que ha propiciado, según fuentes oficiales, que el comercio de México con sus socios de América del Norte se haya incrementado 121 por ciento —124 por ciento con Estados Unidos y 41 por ciento con Canadá. Un año después, en 1995, se pusieron en marcha tratados de libre comercio con Bolivia, país con el cual el comercio bilateral se ha incrementado un 27 por ciento; Costa Rica, cuyo incremento es de 181 por ciento, y con Colombia y Venezuela, en el marco del Grupo de los Tres (G-3), con quienes se ha incrementado 58 y 127 por ciento, respectivamente.²⁵⁸

Más recientemente, en julio de 1998 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua, y además el país ha continuado con las negociaciones para suscribir tratados de libre comercio con Ecuador, Perú, Panamá, Belice, Trinidad y Tobago y el Grupo formado por El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte). En otras regiones también se han iniciado negociaciones para suscribir acuerdos de libre comercio, tal son los casos de Israel, cuyas negociaciones se iniciaron en abril de 1998, y de la Unión Europea —segundo socio comercial y segunda fuente de inversión extranjera directa de México— región con la cual durante todo 1998 se han dado pasos significativos hacia la concreción de un tratado comercial.

Asimismo, México participa en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en ese mecanismo nuestro país ha firmado un total de 38 acuerdos, 6 regionales, 25 de alcance parcial y 7 acuerdos suscritos por países miembros de la ALADI con países latinoamericanos no miembros de la asociación.²⁵⁹ También participa en uno de los mecanismos regionales más impor-

²⁵⁷ Documento: "Relaciones Comerciales de México con el Mundo", Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1998.

²⁵⁸ En 1990, México, Colombia y Venezuela crean el Grupo de los Tres para promover la cooperación e integración entre los tres países y con el resto de América Latina y el Caribe.

²⁵⁹ La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fue creada en 1980. Los países que la conforman son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Documento: "Relaciones Comerciales de México con el Mundo", Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1998.

tantes que aglutina a la mayoría de las economías más dinámicas del planeta, el Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).²⁶⁰

También nuestro país es miembro desde 1994 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con lo cual participa en uno de los foros de análisis y discusión más importantes en el mundo, y con ello tiene acceso a bases de datos, información y documentos sobre los temas de mayor interés y debate a nivel internacional; obtiene condiciones preferenciales para préstamos, al disminuir la prima de riesgo asociada a la tasa de interés, y participa en las negociaciones del Acuerdo Multilateral de Inversión (AMI).²⁶¹

Además, México se mantiene como uno de los principales países en desarrollo receptores de inversión extranjera, el cual recibió entre 1994 y 1997 más de 44 mil millones de dólares en Inversión Extranjera Directa (IED).

Todo lo anterior refleja el papel preponderante que ha adquirido México —como economía emergente— en la economía mundial, pero si bien han existido avances notables con respecto al fortalecimiento y diversificación de sus relaciones comerciales, como lo muestran los diversos indicadores —y que debieran traducirse en mejores condiciones de vida para la población— aún quedan muchos rezagos que han impedido que México alcance su pleno desarrollo.

De manera general, pueden señalarse como principales problemáticas de la economía mexicana tres fenómenos que han estado presentes de manera constante en las últimas décadas y que el país debe superar para lograr su pleno desarrollo: 1) la falta de capacidad de la economía nacional para mantener una tasa de crecimiento elevada y sostenida; 2) la extremadamente inequitativa distribución del ingreso; y 3) la magnitud de la población afectada por la pobreza.

En México, desde hace más de una década se lleva a cabo un profundo proceso de reformas económicas, las cuales han incluido políticas de disciplina fiscal, reforma del sistema tributario, liberalización comercial, apertura del mercado mexicano a la inversión extranjera, desregulación y privatización, así

²⁶⁰ Los países fundadores del APEC fueron Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Corea, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Singapur, Tailandia y Estados Unidos de América. En 1991 se adhirieron China, Hong Kong y Taipei Chino (Taiwan). En noviembre de 1993 ingresaron México y Papua Nueva Guinea y, finalmente, Chile en 1994.

²⁶¹ México se convirtió en país miembro de la OCDE el 18 de mayo de 1994, lo cual implicó la adopción de compromisos en áreas tales como educación, turismo, comercio, medio ambiente, pesca, agricultura, liberalización de los mercados de capitales y de operaciones corrientes invisibles, entre otros.

como políticas monetarias y cambiarias diseñadas para reducir la inflación y fomentar la estabilidad de los mercados financieros.

No obstante los múltiples esfuerzos realizados por más de una década para lograr un crecimiento económico sostenido, el país ha enfrentado de manera recurrente muy diversas crisis económicas —mismas que han impedido consolidar el crecimiento económico acelerado y sostenido— con severas consecuencias para la población, sobre todo aquella de bajos recursos.

El problema que ha impedido que la economía mexicana tenga un comportamiento dinámico, según coinciden muchos especialistas, proviene del sector externo. Sobre todo si se toma en cuenta que en los últimos 25 años, de manera sistemática, toda etapa de crecimiento ha generado un déficit en la balanza de cuenta corriente, mismo que ha resultado imposible financiar mediante el ingreso de capitales, lo que ha obligado a la economía a entrar en una recesión profunda con el propósito de equilibrar el sector externo.

Desde la década de los setenta, periodo en el cual se buscó equilibrar ese déficit mediante la sustitución de importaciones, la cual era favorecida por una creciente protección —lo que derivó en una planta industrial incapaz de exportar— y con estímulos a la inversión extranjera directa, ya se manifestaba esa incapacidad.

En 1977 la caída en un 3.4 por ciento del producto, mismo que había alcanzado una tasa de crecimiento media anual de 6.3 por ciento en el periodo 1970 a 1976, obligó a las autoridades a devaluar la moneda en 23 por ciento, después de un periodo de 22 años de estabilidad en el tipo de cambio.²⁶²

En los últimos años de esa década, la restricción externa al crecimiento fue superada gracias al “boom petrolero”, sin embargo esto provocó que el país se transformase en una economía monoexportadora, en la cual más del 70 por ciento de las divisas obtenidas por las exportaciones provenían de la venta del crudo. Aunque el país recibía una gran cantidad de divisas por las exportaciones petroleras, éstas eran insuficientes para mantener un equilibrio en la balanza de cuenta corriente. Pero gracias al financiamiento externo, que en esos años no existían muchas dificultades para adquirirlo, la economía pudo mantener un ritmo de crecimiento elevado, mientras que el endeudamiento externo crecía en forma exponencial.

Al inicio de la década de los ochenta comenzaron a caer los precios del petróleo, ante esta situación, el país se vio en la imposibilidad de hacer frente a los compromisos de pagos de la deuda externa y adicionalmente se dificultó el acceso a los mercados de capitales no sólo para México, sino que para todo Latinoamérica, de ahí que se desatara la denominada crisis de la deuda exter-

²⁶² Fuji, Gerardo, “Los desafíos centrales que enfrenta la economía mexicana” (primera de tres partes), *La Jornada*, México, D.F., 30 de enero de 1999, p.17.

na. Estos factores obligaron a México a contraer su actividad económica con la finalidad de ajustar su sector externo, lo que provocó una caída del producto de 0.6 y 3.5 por ciento en 1982 y 1983, respectivamente. Entre 1982 y 1986 la tasa media anual de caída del producto interno bruto fue de 0.3 por ciento, y considerando la dinámica poblacional, el producto por habitante descendió 2.4 por ciento cada año.²⁶³

En 1986 se repitió el cuadro anterior, nuevamente el descenso en el precio del petróleo aunado a un contexto de mercados de capitales cerrados para el país, obligó a las autoridades gubernamentales a hacer un nuevo ajuste provocando la caída del producto en 3.1 por ciento.²⁶⁴

Sin embargo, a partir de 1989 la economía comenzó a experimentar una leve recuperación, logrando alcanzar, hasta el año de 1994, una tasa media anual de expansión de 3.9 por ciento. En términos del producto por habitante, el crecimiento promedio fue de 2 por ciento entre esos años. Posteriormente, en 1995, debido a la crisis financiera de diciembre de 1994 que llevó a una devaluación de más del 100 por ciento al peso, la economía experimentó una profunda recesión, cayendo el producto en 6.2 por ciento. Sin embargo, en los últimos años, de 1996 a 1998, la economía ha tenido una recuperación acelerada —véase Tabla 10—, pero también ha tenido un elevado costo social como veremos más adelante.²⁶⁵

En los últimos años de la década de los ochenta, con el fin de resolver de raíz el problema de la restricción externa al crecimiento, el gobierno de México replantea el modelo de desarrollo e industrialización, con ello dio inicio un proceso acelerado de apertura al exterior, es decir transformó un modelo que estaba orientado al mercado interno en uno liderado por las exportaciones. Esto ha llevado a una modificación sustancial de la composición de las exportaciones a favor de las de origen manufacturero. De esta manera, para 1997, 86 por ciento de las exportaciones son de productos manufacturados, mientras que las de petróleo se han reducido a 10 por ciento.²⁶⁶

La apertura externa que generó un extraordinario dinamismo en las exportaciones manufactureras, también provocó el acelerado crecimiento de las importaciones lo que condujo a que se registrara un considerable déficit en la balanza comercial, mismo que pudo ser financiado con ingresos de capital. Sin embargo la situación se hizo insostenible para el año de 1994.²⁶⁷

²⁶³ *Idem.*

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶⁵ Véase: Banco de México, *The Mexican Economy 1996 y 1997.*

²⁶⁶ Fuji, Gerardo, *Op. Cit.*

²⁶⁷ Como se señala en la Nota Estratégica de País (*Op. Cit.*), presentada por el gobierno de México al PNUD, "el creciente déficit de cuenta corriente, que sumó alrededor de 92.5 mmd en el período 1991-1994 y casi 29 mmd en 1994, fue financiado en su mayor parte con ahorro

Para 1995, la drástica caída del producto fue inevitable, con ello se generó nuevamente el mismo escenario, es decir, contracción de la actividad económica con el propósito de reducir las importaciones.

Tabla 10
México: Producto Interno Bruto
(Miles de millones de pesos)

Año	Precios Corrientes	Precios de 1993	Tasa anual de Crecimiento real (%)
1980	4.470	4.470	9.1
1981	6.128	4.862	8.8
1982	9.798	4.832	-0.6
1983	17.879	4.629	-4.2
1984	29.472	4.796	3.6
1985	47.392	4.920	2.5
1986	71.191	4.736	-3.7
1987	193.312	4.824	1.9
1988	390.451	4.884	1.2
1989	548.858	1,085.815	4.2
1990	738.898	1,140.848	5.1
1991	949.148	1,189.017	4.2
1992	1,125.334	1,232.162	3.6
1993	1,256.196	1,256.196	2.0
1994	1,420.159	1,311.661	4.4
1995	1,837.776	1,230.994	-6.2
1996 p/	2,544.290	1,293.675	5.1

Fuente: Banco de México, *The Mexican Economy* 1996 y 1997.

Durante 1996 la estrategia económica del gobierno se orientó a consolidar la recuperación de la producción y el empleo, avanzar en la estabilidad económica, reorientar el gasto público a la inversión productiva y los programas sociales, mantener el apoyo a los deudores de la banca y fortalecer el sistema financiero.

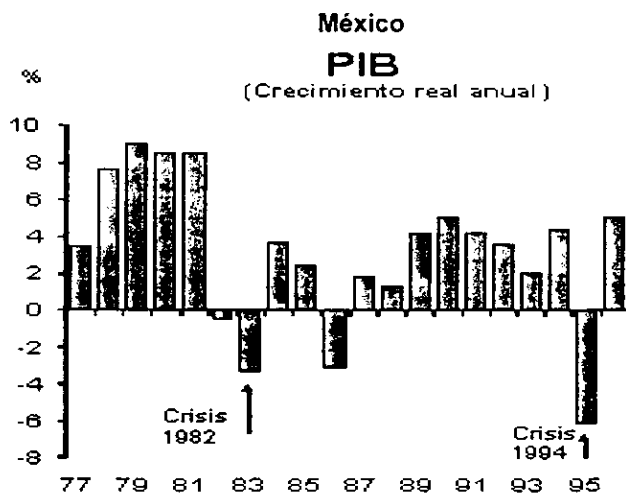
El crecimiento de las importaciones, que había sido una característica de la economía, se desbordó a raíz de la apertura externa, esto debido a que la política de sustitución de importaciones puesta en práctica en décadas anteriores, aunque había dado como resultado la creación de una base industrial considerable, en gran parte no estaba en condiciones de competir con los produc-

externo, el cual se concentró principalmente en inversiones de cartera. Durante 1994, la incertidumbre causada por acontecimientos políticos internos, así como por el incremento de tasas de interés internacionales —principalmente en Estados Unidos—, redujo sustancialmente el flujo de recursos extranjeros hacia México. Ante esta situación, el nivel de las reservas internacionales se redujo de aproximadamente 30 mmd a principios de 1994 a menos de 6 mmd hacia finales del año, lo que derivó en la devaluación del peso.

tos importados, de esa manera se explica el proteccionismo experimentado por el país en esos años.

El proceso de apertura, que dio lugar al desmantelamiento de la protección arancelaria y no arancelaria, hizo imposible que la mayoría de las empresas industriales estuviese en condiciones de hacer frente a las nuevas condiciones de mercado, lo que generó que fuesen sustituidas en el mercado interno por productos importados. Esto se hizo evidente el sector de los bienes de consumo y, particularmente, en la industria de bienes intermedios, no fue así en la de bienes de capital, dado que esos productos son, generalmente, de origen importado.

Una consecuencia de grandes repercusiones para la economía del país fue que las importaciones que sustituyeron a la producción nacional condujeron a debilitar los encadenamientos internos entre las diversas ramas de la manufactura, por lo que el crecimiento de la industria influyó cada vez más directamente sobre las importaciones manufactureras. Esto ha ocurrido tanto en las ramas exportadoras como en las orientadas principalmente hacia el mercado interno, por lo que el dinamismo experimentado particularmente por el sector exportador manufacturero no arrastra al resto de la economía.



Fuente: PRONAFIDE.

En junio de 1997, el gobierno de México implementó el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE) como una medida para fomentar el crecimiento económico. Este se basa en el reconocimiento de que en los últimos veinte años, México ha enfrentado crisis recurrentes que han

interrumpido el crecimiento económico y que estos episodios se han caracterizado por un bajo nivel de ahorro interno y una elevada dependencia en el ahorro externo, y por tanto la economía mexicana requiere fortalecer tanto el ahorro público como el privado, de tal manera que el ahorro interno sea la principal fuente de financiamiento y, por su parte, el ahorro externo de largo plazo complementará al ahorro interno.

Los objetivos trazados por este Programa son: lograr un crecimiento económico de más de 5 por ciento anual; generar más de un millón de empleos al año; aumentar el nivel real de los salarios; fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas sociales, y evitar las crisis económicas recurrentes que se han presentado en los últimos 20 años. Las estrategias a seguir son: promover el ahorro del sector privado; consolidar el ahorro público; fortalecer y modernizar el sector financiero y aprovechar el ahorro externo, únicamente como complemento del ahorro interno. De esta manera se pretende obtener los recursos económicos necesarios para abatir los rezagos sociales, especialmente en las comunidades más necesitadas.²⁶⁸

Éstas medidas están encaminadas a fortalecer las fuentes de financiamiento internas de la inversión y promover el ahorro externo únicamente como complemento del ahorro interno. De esta manera, el gobierno pretende evitar incurrir en crisis financieras similares a las experimentadas en el pasado, situando así a la economía en una trayectoria de crecimiento conducente a elevar el bienestar de los mexicanos.²⁶⁹

Para el presente año —1999— el gobierno de México prevé una situación compleja y adversa en el ambiente económico internacional, caracterizada por la incertidumbre y la inestabilidad, e identifica dos elementos provenientes de ese entorno que inciden desfavorablemente en la evolución de la economía nacional: 1) la severa restricción de los recursos externos para el conjunto de las economías emergentes, entre ellas México, y 2) la fuerte caída en los precios del petróleo.²⁷⁰ Para finales de 1997 el precio promedio del crudo mexicano era de 16.90 dólares por barril, para finales de 1998 el precio oscilaba entre los 10.50 dólares por barril.

El segundo de estos factores es el que mayor impacto ha tenido en la economía nacional, en ese sentido queda de manifiesto la enorme dependencia que existe entre las finanzas públicas y el sector petrolero. La caída de los pre-

²⁶⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo*, México, 1997.

²⁶⁹ *Idem*.

²⁷⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Criterios Generales de Política Económica para 1999", México, noviembre de 1998.

cios del petróleo obligó a las autoridades gubernamentales a realizar un recorte significativo en el gasto público para 1999.

El gobierno de México ha hecho especial énfasis en que se proteja al máximo el gasto social, el de desarrollo rural, en especial el asociado con los programas de combate a la pobreza, y los recursos destinados a la seguridad pública.

De hecho, en lo referente al gasto social, el gobierno señala que durante 1998 se incrementó su participación en el gasto total del sector público. En particular, estima que, a finales de ese año, el gasto asignado a funciones de desarrollo social representó casi el doble de la proporción que se le asignaba en 1987, cuando ascendió al 30.6 por ciento. En cuanto a los programas destinados a combatir la pobreza extrema, destaca que, al mes de septiembre de 1998, se incorporaron al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), 1.6 millones de familias de escasos recursos.

3.2.1.1.2. Aspectos sociales

México ocupa el lugar número 11° entre los países con mayor población del mundo. Según datos del INEGI, cuenta con una población total de 91.1 millones de habitantes, de los cuales 44.9 millones son hombres, es decir el 49.28 por ciento aproximadamente, y 46.2 millones son mujeres, o sea el 50.71 por ciento. Del total de la población, el 57.45 por ciento vive en zonas urbanas, el 34.38 por ciento en zonas rurales y el 8.17 por ciento restante en zonas semi-rurales.²⁷¹

Según los indicadores demográficos, la situación del país se ha caracterizado por dos tendencias muy significativas, la más importante fue la del acelerado crecimiento de la población registrado desde 1910 con una alta concentración en zonas urbanas y una población rural dispersa, la cual comenzó a declinar a partir de la década de los setenta. Desde entonces, la población en México se multiplicó por seis pasando de una densidad media de siete habitantes por km² en 1900, a 46 en 1995. Durante ese periodo la población se incrementó en 77.5 millones.

La segunda tendencia, la del descenso en el ritmo de crecimiento de la población, se atribuye a los nuevos patrones de fecundidad tendientes a reducir el número de hijos por mujer y el tamaño de las familias implantados a partir de esos años. La aplicación de nuevas políticas sobre la planificación

²⁷¹ Véase: BANAMEX, *México Social 1996-1998, estadísticas seleccionadas*. Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL. México, 1998, 775 pp. En efecto todas las cifras de este apartado se obtuvieron de esta fuente.

familiar desde la década de los setenta incidió en la reducción de la diferencia entre nacimientos y defunciones del país, disminuyendo significativamente la tasa de crecimiento total hasta cerca de 2 por ciento en 1990, muy significativa si se le compara con el acelerado crecimiento demográfico registrado a mediados de los sesenta el cual alcanzó una tasa anual promedio de 3.4 por ciento. Sin embargo, aunque la tasa de crecimiento ha ido disminuyendo, la población ha seguido aumentando significativamente en números absolutos.

De hecho, la tasa de crecimiento anual ha disminuido de 3.03 por ciento en 1960 a 2.05 por ciento en 1995, y la tasa de fecundidad se ha reducido en los últimos veinte años de 6.9 hijos por mujer a 2.8 hijos. A pesar de ello, entre 1970 y 1995 la población pasó de 48.2 a 91.1 millones de habitantes (véase Tabla 11).

Tabla 11
Población Censal en México, 1910-1995

Año	Número de habitantes			Crecimiento medio intercensal (%)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1910	15,160,369	7,504,471	7,655,898	1.08	1.06	1.10
1921	14,334,780	7,003,785	730,995	-0.05	-0.62	-0.39
1930	16,552,722	8,119,004	8,433,718	1.70	1.75	1.66
1940	19,653,552	9,695,787	9,957,765	1.75	1.81	1.69
1950	25,791,017	12,696,935	13,094,082	2.65	2.63	2.67
1960	34,923,129	17,415,320	17,507,809	3.03	3.16	2.90
1970	48,225,238	24,065,614	24,159,624	3.35	3.35	3.34
1980	66,846,833	33,039,307	33,807,526	3.15	3.06	3.25
1990	81,249,645	39,893,969	41,355,676	2.00	1.93	2.06
1995	91,158,290	44,900,499	46,257,791	2.05	2.10	1.99

Fuente: Elaborado por la División de Estudios Económicos y Sociales, Banamex, con datos de: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas Históricas de México*, t. I, México, 1990; X y XI Censos Generales de Población y Vivienda 1980 y 1990, México 1986 y 1992; *Conteo de Población y Vivienda 1995*, México, 1996; Secretaría de Industria y Comercio, VII y IX Censo general de población 1960 y 1970, México, 1962 y 1972; Conapo, *El poblamiento de México. Una visión histórica-demográfica*, t. IV, México, 1993.

En cuanto a la estructura poblacional atendiendo a la edad, en México la población puede considerarse aún joven. Para 1995, según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la proporción de menores de 15 años era de 35.0 por ciento, en tanto que en 1970 la cifra fue de 46.2 por ciento. Asimismo la edad mediana en 1995 fue de 21 años, frente a 16 en 1970. Por el contrario, la proporción de personas de 65 años y más es aún reducida, del orden de 4.4 por ciento en 1995; sin embargo la cifra es superior a la de 1970, cuando fue de 3.7 por ciento (véase Tabla 12).

Tabla 12
Población de 15 Años y más, Total y Alfabeta
según Grupo Quinquenal de Edad
1990, 1992 Y 1995

Grupo de Edad	1990		1992		1995	
	Población de 15 Años y más	Población Alfabeta	Población de 15 Años y más	Población Alfabeta	Población de 15 Años y más	Población Alfabeta
TOTAL	49,610,876	43,354,067	53,449,248	46,539,240	58,681,726	52,378,161
15 a 19 años	9,664,403	9,268,722	10,000,883	9,614,849	10,142,071	9,730,017
20 a 24 años	7,829,163	7,395,703	7,985,691	7,632,724	9,397,424	8,991,528
25 a 29 años	6,404,512	5,929,468	6,562,704	6,152,535	7,613,090	7,192,154
30 a 34 años	5,387,619	4,921,654	5,773,021	5,298,479	6,564,605	6,105,261
35 a 39 años	4,579,116	4,019,224	5,118,139	4,528,529	5,820,178	5,290,888
40 a 44 años	3,497,770	2,955,583	3,878,136	3,331,319	4,434,317	3,919,727
45 a 49 años	2,971,860	2,376,584	3,311,565	2,674,420	3,612,452	3,051,793
50 a 54 años	2,393,791	1,854,185	2,689,993	2,075,599	2,896,049	2,336,765
55 a 59 años	1,894,484	1,407,978	2,375,211	1,655,760	2,231,897	1,725,085
60 a 64 años	1,611,317	1,119,088	1,991,915	1,337,770	1,941,953	1,415,173
65 años y más	3,376,841	2,105,878	3,761,990	2,237,256	4,027,690	2,619,770

Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Encuesta Nacional de la Dinámica, Demográfica, 1992 y Estados Unidos Mexicanos. Conteo de Población y Vivienda 95. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos."

Por otra parte, la concentración de la población en ciudades y centros metropolitanos es una constante que genera muy diversas problemáticas sociales, como la insuficiencia de servicios básicos. Según datos del INEGI, la densidad de población a nivel nacional en 1995, es de 46 personas por km²; sin embargo, considerando las 32 entidades federativas las densidades varían considerablemente, desde cifras tan bajas como las de Baja California Sur, Chihuahua, Sonora, Campeche, Durango y Coahuila, con menos de 15 habitantes por kilómetro cuadrado, hasta densidades tan altas como las del Distrito Federal y el Estado de México, de 5,660 y 545 habitantes por km², respectivamente. En las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara

y Monterrey, que ocupan el 2 por ciento del territorio nacional, reside el 25 por ciento de la población total del país. Por otro lado, poco más de la cuarta parte de la población reside en localidades rurales, con menos de 2,500 habitantes, mismas que en 1990 representaban más del 95 por ciento del total de localidades.

En lo referente a los servicios básicos, son muy indicativas las cifras que proporciona el INEGI al señalar que de los 19 millones de viviendas habitadas que registró el Censo de Población y Vivienda 1995, el 74.7 por ciento de ellas tienen drenaje, el 85.6 por ciento cuentan con servicio de agua entubada y el 93.2 por ciento tienen energía eléctrica.

Con respecto a la educación, las cifras indican que de la población de 15 años y más en 1995, se registraron en México 10.6 por ciento de analfabetas. En este mismo año, el 92.0 por ciento de la población de 6 a 14 años asistía a la escuela; por otro lado, el ciclo escolar 1996-1997 registró una matrícula de 3.2 millones de alumnos de preescolar; 14.7 millones en primaria; 4.8 millones en secundaria; 2.6 millones en el nivel medio superior y 1.6 millones en el nivel superior (véase Tabla 12).

En lo referente a la salud, en 1996 México contaba con 122.5 médicos por cada 100,000 habitantes; 171.6 enfermeras por cada 100,000 habitantes y 73.0 camas hospitalarias por cada 100,000 habitantes.

Por otro lado, según los Resultados Definitivos del Censo de Población y Vivienda para 1995, la Población Económicamente Activa (PEA) alcanzó la cifra de 35'877,338 personas, lo que representa el 54.9 por ciento de la población en edad de trabajar; cuya magnitud es de 65'302,763.

Si bien todos los indicadores anteriores nos muestran una situación alarmante de las condiciones sociales en México, uno de los indicadores más preocupantes para el país, actualmente, es el número de mexicanos que vive en condiciones de pobreza. El índice de pobreza en México es casi dos veces más alto que el promedio registrado en el resto del mundo, mientras en el país una de cada cuatro personas no tiene recursos suficientes para comer, a nivel mundial esta proporción es de uno por cada siete habitantes.²⁷² Según cifras del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en el mundo hay 840 millones de habitantes carentes de condiciones para mantenerse por sí mismos, es decir el 14 por ciento del total de la población. En cambio, según cifras reconocidas por el gobierno de México, de los 96 millones que se consi-

²⁷² Recordemos lo señalado en el capítulo anterior con respecto a que los índices intentan recuperar la unidad de lo económico y lo social en la construcción de una medida del nivel de vida que valore el proceso de desarrollo en relación con su objetivo que es el desarrollo humano. La ONU (PNUD) ha elaborado el Índice de Desarrollo Humano para medir bienestar social mediante la ponderación de variables de ingreso, salud, educación, entorno físico y libertad.

dera actualmente habitan el país, según estimaciones para 1998, 26 millones viven en condiciones de alta marginación; es decir un 27 por ciento de la población total.

En sólo dos años, de 1994 a 1996, los habitantes pobres en México aumentaron en 10.6 millones, al pasar de una población de 61 millones 410 mil habitantes, a una de 72 millones, y de 1996 a 1998 los habitantes en extrema pobreza han aumentado en cerca de 12 millones.²⁷³ En ese sentido, aproximadamente dos tercios del total de la población mexicana vive en condiciones de pobreza, una cifra verdaderamente escandalosa para un país que pertenece a la OCDE.

Adicionalmente en nuestro país se registra una enorme disparidad en cuanto a la distribución de la riqueza, según la última encuesta de Ingreso-Gasto de los hogares, divulgada en septiembre de 1998 por el INEGI, el 30 por ciento de los hogares más ricos de México concentra 64.12 por ciento del ingreso nacional, mientras que 30 por ciento de los hogares más pobres apenas percibe 8.73 por ciento.

Es evidente que estos indicadores sociales, que son tomados en cuenta por diversos organismos internacionales para medir los niveles de bienestar de los países, muestran una realidad muy diferente a la del México que participa activamente en los principales órganos y mecanismos económicos internacionales. Con este panorama podemos constatar los retos que debe enfrentar el país para conseguir su desarrollo con la finalidad de hacer frente a las nuevas circunstancias de la realidad internacional.

3.2.1.1.3. Medio Ambiente

México tiene una superficie de 1,972,256 km², de los cuales 5,073 km² son insulares, con esta extensión ocupa el decimocuarto lugar en el mundo. Asimismo, el país tiene soberanía sobre una superficie de 231,000 km² del mar territorial, espacio marino adyacente a las costas cuya anchura máxima es de 22.22 km. Así, la superficie de la zona económica exclusiva es de 2.7 millones de km², que aumenta a 2.9 millones de km² la superficie total del país si se considera también el mar territorial.²⁷⁴

²⁷³ El *Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en su diagnóstico de la situación social del país estimaba para 1995 una población de 14 millones de habitantes que vivía en extrema pobreza; en 1999, el gobierno de México al presentar el *Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 1999-2000*, ha estimado que la cifra para 1998 es de 26 millones de habitantes que viven en esas condiciones.

²⁷⁴ BANAMEX, *México Social 1996-1998, estadísticas seleccionadas*, Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL. México, 1998, 775 pp. De igual manera todos los datos de este apartado se obtuvieron de esta fuente.

Asimismo, México es uno de los países más ricos y con mayor diversidad de recursos naturales del mundo, posee una enorme riqueza en minerales y tiene un potencial pesquero de importancia, su clima es un factor que genera tanto actividad turística como una agricultura tropical de primer orden; también cuenta con amplias superficies boscosas de todo tipo.

Es el primer productor mundial de plata y sobresale en la extracción de plomo, zinc y cobre, de igual manera posee importantes depósitos de minerales no metálicos como el azufre, la fluorita, la fosforita, el yeso, la sal, el grafito y el sulfato de sodio.

En América Latina México es, después de Venezuela, el país con mayores reservas de petróleo y con una producción de refinados petroquímicos e intermedios de relevancia internacional. Cuenta con recursos petroleros e infraestructura para la transformación del energético en diversas materias primas utilizadas en la industria básica y en la elaboración de bienes de uso y consumo (véase Tabla 13).

Tabla 13
Reservas y producción de hidrocarburos en el mundo, 1996

País	Reservas probadas		Producción ¹	
	Petróleo (mil de barriles)	Gas (bill. de pies ³)	Petróleo (mil de barriles)	Gas (bill. de pies ³)
Arabia Saudita	258,703	185	8,067	3,658
Irak	100,000	742	n.d.	n.d.
Emiratos Arabes Unidos	98,100	205	2,204	2,354
Kuwait	94,000	n.d.	2,000	n.d.
Irán	88,200	109	3,612	3,090
Venezuela	64,477	140	2,609	2,458
CEI	57,000	1,977	6,964	68,201
México	48,796	68	2,617	3,759
Libia	29,500	n.d.	1,375	n.d.
China	24,000	n.d.	3,007	n.d.
EUA	22,457	164	624	53,841
Nigeria	20,828	110	1,877	n.d.
Argelia	9,200	128	n.d.	5,025
Noruega	8,422	n.d.	2,783	2,690
India	5,814	n.d.	n.d.	n.d.
Canadá	n.d.	67	1,184	16,978
Indonesia	n.d.	69	1,329	5,947
Reino Unido	n.d.	n.d.	2,520	7,259

¹ El dato corresponde a 1995.

n.d. No Disponible.

Fuente: Elaborado con datos de Pemex, *anuario estadístico 1996*, México, 1997.

En cuanto a los recursos forestales, el territorio nacional abarca una superficie de 196.7 millones de hectáreas, de las cuales 72 por ciento correspon-

de terrenos de uso forestal. Predominan los bosques de clima templado frío, de coníferas, con una superficie de 30.4 millones de hectáreas, las selvas con 26.4 millones de hectáreas y las zonas áridas con 58.5 millones. Aproximadamente 65 por ciento de la superficie forestal nacional cuenta con un potencial comercial significativo. Durante el periodo 1990-1997, la producción forestal promedio anual fue de 7.6 millones de m³.

En cuanto a sus recursos de flora y fauna, México es considerado uno de los doce países megadiversos en el mundo, ya que en su conjunto alberga entre 60 y 70 por ciento del total de las especies del planeta. Asimismo, ocupa el cuarto lugar del mundo, en especies de plantas y anfibios, el segundo en mamíferos y el primero en reptiles.

En el territorio nacional predominan los suelos poco desarrollados, poco profundos y los suelos de zonas áridas, por lo que desde el punto de vista de las condiciones naturales, no son abundantes ni propicios para el desarrollo de la práctica agrícola. Sin embargo con el acondicionamiento de los suelos de regiones tropicales y secas la agricultura en México posee un papel importante tanto para el abastecimiento de alimentos al mercado interno como por los productos que se destinan al exterior.

Los mejores suelos para la agricultura, que no llegan a constituir el cinco por ciento del total nacional, se encuentran principalmente en Tabasco, Chiapas, Oaxaca y Veracruz; en contraste, grandes extensiones del norte y centro del país, debido a las condiciones del relieve y del clima, cuentan con suelos propios de regiones áridas y semiáridas. En ese sentido, 37 por ciento de los suelos del país manifiesta algún tipo de erosión, en un 26 por ciento ésta es leve y en un 12 por ciento es severa.

Con los indicadores anteriores, podemos constatar la riqueza natural con la que cuenta México, sin embargo, también presenta importantes problemas que deben resolverse en el corto, mediano y largo plazos. En ese sentido, cualquier estrategia diseñada de manera integral para promover el desarrollo nacional debe tomar en cuenta los aspectos del medio ambiente.

Uno de los problemas más severos que enfrenta el país es el agotamiento de los recursos hidrológicos del subsuelo. En el proceso de agotamiento de este recurso intervienen muchos factores, entre los principales podemos encontrar: la extracción para usos agropecuarios con grandes volúmenes de desperdicio, el derroche provocado por la ineficiencia de los sistemas urbanos de distribución y consumo, y la obsolescencia tecnológica de la industria.

La contaminación del agua ha tenido severos efectos adversos sobre los mantos acuíferos, cuerpos de agua y salud pública. Las descargas de agua de la producción agrícola representan 46 por ciento del total, sus principales

contaminantes son residuos agroquímicos y restos de suelos erosionados. Enseguida se encuentran las descargas industriales con 28 por ciento, con un alto contenido de sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulables. También están las descargas urbanas con presencia de materia orgánica y bacteriológica, así como algunos tóxicos provenientes de las descargas industriales conectadas a las redes de alcantarillado.

Según información de la Comisión Nacional del Agua y del Consejo Nacional de Población, se estima que en 1995, con una población de 91.6 millones de habitantes, 15.1 por ciento carecía de servicios de agua potable y 30.2 por ciento de alcantarillado. Los mayores rezagos se localizan en el medio rural, donde casi la mitad de la población, es decir 47.5 por ciento, no cuenta con servicio de agua potable y 79.1 por ciento de alcantarillado.

La calidad del aire también es otro de los problemas graves que enfrenta el país, sobre todo en lugares donde existe una alta concentración de la población, generada en gran medida por el consumo de gasolina en el sector transporte y la presencia de actividad industrial. El 40 por ciento del total de los contaminantes emitidos a la atmósfera se produce en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara.

Según información oficial, la composición de las emisiones de la industria se componen de 60 por ciento de bióxido de azufre, 16 por ciento de óxidos de nitrógeno, 7 por ciento de hidrocarburos y 7 por ciento de partículas suspendidas. La industria de los minerales no metálicos y la química son las que generan un número más elevado de contaminantes. También se señala que en la zona metropolitana de la Ciudad de México el transporte aporta el 70 por ciento de los contaminantes a la atmósfera.

De igual manera la generación de residuos sólidos constituye otro de los problemas ambientales severos que enfrenta México. En nuestro país la generación de basura per cápita promedio fue de 0.899 kg/día para 1995, cifra que en la Ciudad de México rebasó más de un kilogramo.

Otro de los problemas que podría tener graves consecuencias para el medio ambiente en el mediano plazo es el de la acumulación de los residuos industriales peligrosos. Se estima que en México la generación total de residuos peligrosos de origen industrial asciende a un volumen aproximado de ocho millones de toneladas al año. Por su parte, la infraestructura y los sistemas de manejo en operación son sumamente precarios. Se estima que únicamente el 12 por ciento de los residuos peligrosos generados en México se controlan adecuadamente.

Aunado a estos problemas que han estado presentes en los últimos años, durante 1998, 14,000 incendios forestales devastaron 850,000 hectáreas. Ante este fenómeno, el gobierno de México estableció una serie de medidas para

reforestar 188,000 hectáreas de zonas consideradas de un alto valor y prevenir o evitar futuros incendios. Para 1999, el gobierno estima que serán reforestadas 160,000 hectáreas. Para ello ha puesto en marcha el Programa de Desarrollo Forestal que tiene como tarea fomentar, en las comunidades que viven en los bosques, la utilización de técnicas de producción ecológicamente sustentables

Puede señalarse que el gobierno de México ha estado consciente de esta problemática, y para ello ha hechos cambios en su estructura institucional en materia ambiental y de cuidado de recursos naturales. En 1994, se integraron las funciones de protección ambiental y de recursos naturales que se encontraban dispersas en varias dependencias públicas, en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, con la responsabilidad de fomentar el fortalecimiento y cumplimiento de leyes y normas en materia ambiental y de inducir el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, no sólo para su preservación, sino para asegurar la base natural de desarrollo económico, garantizando la sustentabilidad presente y futura.

Adicionalmente, diversos órganos federales desconcentrados, paraestatales y federales han establecido áreas para la atención de temas ambientales, contribuyendo a incrementar la capacidad de instrumentación y financiamiento de políticas y programas. También, se creó el Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable, con una estrategia de descentralización que involucra a cinco regiones del país donde la sociedad en su conjunto participa en la identificación de acciones. Asimismo, en 1998, se incluyó en la Constitución mexicana el derecho a un medio ambiente sano

Por otro lado, México se ha comprometido internacionalmente para tratar de manera más eficaz los problemas globales del ambiente que requieren de la acción conjunta de todos los países. Son de destacarse entre los instrumentos y compromisos internacionales los que se desprenden de la Cumbre de Río, como son la Agenda 21, el Convenio de Diversidad Biológica, la Convención sobre Cambio Climático y la Convención Internacional de lucha contra la Desertificación, de los cuales México es signatario. De igual manera, nuestro país es Parte, entre otros, del Convenio de Basilea sobre Control de Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono y del Convenio de Londres sobre Vertimientos, de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y de MARPOL, en el ámbito marino. Igualmente, México ha sido uno de los principales impulsores del recientemente aprobado Código de Conducta de la Pesca Responsable.

3.2.1.2. Los objetivos de desarrollo social planteados por el gobierno de México y la cooperación internacional como instrumento complementario

Con el objeto de lograr una mayor comprensión de la importancia que tiene para México la cooperación internacional para el desarrollo, así como para proponer una política sólida e integral de cooperación internacional, en el marco de la política exterior, que sea congruente con las estrategias de política interna, es necesario revisar las metas y los propósitos que se ha propuesto el gobierno en materia de desarrollo social. Para ello, tendremos que recurrir a diversos documentos oficiales, tales como el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, el Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA 1997-2000, y el Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 1999-2000.

El PND reconoce una serie de rezagos en las condiciones sociales que ha presentado el país, sobre todo en los últimos años, en muy diversos campos, como los de la educación, la salud, la distribución de la riqueza, así como la persistencia de la pobreza.

También reconoce que para alcanzar plenamente los propósitos de mayor desarrollo social, político y económico, se requiere combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores a lo largo del país. De igual manera —reconoce también el PND— la pobreza extrema constituye uno de los retos que reclama soluciones con urgencia, pues impide el ejercicio de las libertades y anula la igualdad de oportunidades.²⁷⁵

La política de desarrollo social del gobierno para el periodo 1995-2000 señala, según el Plan, “el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social”.²⁷⁶

Para ello, indica, se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.²⁷⁷

²⁷⁵ SHCP. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Op. Cit., p. 83.

²⁷⁶ *Idem*.

²⁷⁷ *Idem*.

En ese sentido, el objetivo general de la política social del gobierno de México, inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo —según se señala— consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

De igual manera se señala que la política integral de desarrollo social del gobierno contribuirá a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones.²⁷⁸

En ese sentido, el Gobierno de México ha planteado cinco estrategias para desplegar su política social: 1) ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; 2) armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; 3) promover el desarrollo equilibrado de las regiones; 4) privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, y 5) construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

En cuanto a la primera estrategia referente a la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios básicos, el gobierno señala como sus retos más importantes: “Mejorar la educación, la salud, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos reales de las personas y las familias”.²⁷⁹

Esto implica, señala el gobierno, la inversión en capital humano, lo cual es fundamental para impulsar el bienestar social y garantizar mayor productividad, crecimiento económico y lograr el objetivo superior de mayor justicia social y equidad.

En lo referente a la educación, es decir a la formación de capital humano, el gobierno de México ha planeado actuar en el desarrollo de diversos planes, tales como la educación básica, la educación para adultos y formación para el trabajo, la educación media y superior, y la ciencia y la tecnología.

En cuanto a la educación básica, el gobierno de México reconoce que su importancia estratégica estriba en que “atiende al mayor número de estudiantes del sistema educativo, constituye la plataforma para un mejor aprovecha-

²⁷⁸ *Idem.*

²⁷⁹ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Op. Cit.*, Capítulo 4 “Desarrollo Social”, pp. 73-128.

miento de toda educación posterior y, para muchos mexicanos, representa el término de su instrucción formal”.²⁸⁰

En ese sentido, el gobierno se propone diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria; elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica, y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública.

De igual manera reconoce como un objetivo de la mayor importancia el mejoramiento sustancial de los servicios de educación indígena, respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos. Adicionalmente, se ha propuesto reforzar la educación especial, a fin de que rinda sus beneficios a la población que requiere de ella.

También considera como prioritarios el reacondicionamiento, la ampliación y la modernización de la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica, incluyendo las nuevas tecnologías de comunicación e informática, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos. Así como el establecimiento de un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio,

En cuanto a la Educación para adultos y formación para el trabajo, el gobierno reconoce que una condición esencial para el desarrollo con bienestar y equidad es contar con una población mayoritariamente alfabetizada y con niveles de escolaridad elevados.

Uno de los principales propósitos que se ha planteado el gobierno es abatir significativamente el analfabetismo para que sus niveles en el año 2000 no sean un freno al desarrollo nacional y no inhiban el progreso de las familias en general y de las comunidades.

Por otro lado, ha propuesto promover la vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa y con ello dar un impulso a la formación para el trabajo, con el fin de fomentar la productividad y la expansión de oportunidades de mayores ingresos.

En lo referente a la educación media superior y superior, el gobierno ha señalado que “Las condiciones de la sociedad actual demandan un impulso extraordinario a la educación media superior y superior. . . Para hacer más competitiva internacionalmente nuestra industria y nuestros servicios, requerimos profesionistas y técnicos responsables que tengan una preparación que sea competitiva”.²⁸¹

²⁸⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-200. *Op. Cit.*, p. 85.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 88.

El Gobierno de México, de acuerdo con el Plan, se ha propuesto dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades; promover fuentes adicionales de financiamiento; fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación; estimular la actualización de programas de estudio; impulsar la renovación de métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje.

Asimismo, se ha propuesto alentar la transformación de las estructuras académicas vinculando la docencia, la investigación y la extensión; aprovechar las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa; estimular los sistemas de enseñanza abiertos y semiabiertos y fortalecer los programas dirigidos a la formación de profesores.

De igual manera, se propone fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica, y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece. Así como estrechar la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y, en especial, de las economías regionales.

En el campo de la ciencia y tecnología, el gobierno reconoce que en el actual contexto de la globalización, es imperativo que nuestro país adquiera mayor capacidad para participar en el avance científico mundial y transformar esos conocimientos en aplicaciones útiles, sobre todo en materia de innovación tecnológica. Para ello, considera, es necesario elevar la capacidad del aparato productivo para innovar, adaptar y difundir los avances tecnológicos, con el fin de aumentar su competitividad.

En materia de ciencia, señala en el Plan, la política del gobierno se orienta a ampliar la base científica del país; incrementar el número de proyectos de investigación; mejorar la infraestructura científica e impulsar la preparación de científicos jóvenes mediante un programa de becas para estudios de posgrado. Con ese fin, se ha propuesto alentar la concurrencia de fondos públicos y privados en la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

En materia de política tecnológica e informática la acción del Gobierno se ha orientado a impulsar la generación, difusión y aplicación de las innovaciones tecnológicas.

En el campo de la informática, se ha propuesto impulsar la formación de especialistas en todos los niveles. Asimismo, se propuso impulsar una mayor interrelación de los centros de investigación científica y tecnológica con el sector productivo y de servicios, especialmente con la pequeña y mediana industria. Para ello ha buscado promover el intercambio científico y tecnológico con el exterior para incorporar el país a las tendencias de la ciencia y la tecnología en el mundo.

En el campo de la cultura, señala que corresponderá a la política cultural un importante papel en el desarrollo del país. El gobierno considera a la cultura como elemento sustancial en la defensa de la soberanía, en la promoción de un auténtico federalismo, en el desarrollo de la vida democrática, en el fortalecimiento de la identidad y la unidad del pueblo mexicano, en el respeto a la diversidad de sus comunidades y en el logro de niveles más altos de vida y bienestar.

En ese sentido, el gobierno de México se ha propuesto fortalecer la vinculación del área cultural con el sistema educativo nacional; fomentar la producción y distribución eficiente de bienes culturales en el territorio nacional y ampliar la participación social en el financiamiento, la planeación y ejecución de proyectos de preservación, promoción y difusión de la cultura.

Para ello, el Plan señala que el gobierno creará y alentará los espacios y modalidades de colaboración de individuos y grupos en el cuidado, el estudio y la difusión del legado cultural del país. En estas tareas deberá generarse la más amplia participación federal, estatal y municipal.

De igual manera, el gobierno se ha propuesto incrementar acciones para difundir el patrimonio cultural en el país y en el ámbito internacional, con el propósito de hacer más vigorosa la presencia de México en el exterior.

Por otro lado, en el rubro de la Salud, y sobre la base de la evaluación que hace de la situación del país —al señalar que alrededor de diez millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud y subsisten grupos de población al margen de las condiciones mínimas de salubridad e higiene, y que prevalecen importantes desigualdades regionales que se manifiestan en altas tasas de enfermedades infecto-contagiosas y padecimientos vinculados a la desnutrición y a la reproducción, sobre todo en regiones rurales dispersas y zonas urbanas marginadas—, el gobierno reconoce que el desarrollo pleno de las capacidades para el trabajo, la educación y la cultura sólo es posible cuando existen condiciones de salud adecuadas.²⁸²

Para ello, propuesto la reforma del sistema nacional de salud con el fin de mejorar la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones, y ampliar la cobertura de los servicios, fortaleciendo su coordinación e impulsando su federalización.

Además el gobierno reconoce que coexisten en nuestro país enfermedades propias de la pobreza como el cólera, las infecciones respiratorias agudas en los niños, la desnutrición y las muertes maternas y perinatales que afectan sobre todo a los grupos de menores ingresos, con nuevos problemas de salud, relacionados con los cambios en los estilos de vida que se traducen en una

²⁸² *Ibid*, p.92.

mayor frecuencia relativa de enfermedades cardiovasculares, crónico-degenerativas, tumores malignos, padecimientos mentales, adicciones y lesiones.²⁸³

Otro de los aspectos que más preocupa al gobierno en el rubro de la salud, según lo expresado en el Plan, es el acceso formal de la población a la atención médica. Se señala que "en las instituciones públicas existen dos grandes grupos de usuarios: los afiliados a la seguridad social, que son unos 45 millones, y los no asegurados, que representan alrededor de 35 millones. Los primeros incluyen sobre todo a la población trabajadora del sector formal. El grupo de no asegurados incluye a quienes no participan en el sector formal de la economía, principalmente en el medio rural, y a las clases medias autoempleadas que no están protegidas ni han adquirido un seguro médico privado".²⁸⁴

El gobierno reconoce que es urgente reformar nuestro sistema de salud con el propósito de mejorar el nivel de salud de la población, distribuir equitativamente los beneficios y la carga de los servicios, satisfacer a los usuarios y a los prestadores de servicios, y evitar dispendios.

Lo que se ha buscado, de acuerdo con el pnd, es una nueva organización del Sistema Nacional de Salud para que éste incorpore a más población, que garantice un paquete básico de servicios de salud para todos los mexicanos, para reforzar el principio de equidad con los que menos tienen.

En el Plan se han instrumentado las siguientes metas: reorganizar el gasto en salud y establecer los criterios generales para hacer más eficientes los servicios de salud de las instituciones; reforzar los recursos destinados al fomento de una vida saludable, a los programas de medicina preventiva y a garantizar el abasto de los medicamentos e insumos esenciales, así como de los recursos humanos necesarios para la adecuada prestación de los servicios. Asimismo, los programas de vacunación, nutrición y salud reproductiva constituyen, de acuerdo con el gobierno, el eje del paquete de servicios básicos, al cual se agregarán acciones específicas según sean las necesidades sanitarias regionales y locales.

Por otra parte, en cuanto a la Seguridad Social, el gobierno se ha propuesto promover la incorporación de la fuerza de trabajo que ahora no goza de las prestaciones de seguridad social al mercado laboral formal, de modo que tenga derecho a estos beneficios.

En lo referente a la vivienda, el gobierno reconoce las actuales condiciones de hacinamiento y de precariedad en la que vive un gran número de la población.

²⁸³ *Ibid.*, pp. 92-93.

²⁸⁴ *Idem.*

Para superar esas condiciones, señala que la política de desarrollo social que impulsará el Gobierno en materia de vivienda tendrá como objetivos: orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda;

Para el logro de estos propósitos, según señala el Plan, se llevarán a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad. donde los sectores privado y social tendrán un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda en todo el país. En ese sentido, la estrategia que se seguirá considera las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda.
- Desregulación y desgravación.
- Suelo para vivienda.
- Mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda.
- Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana.
- Fomento tecnológico.²⁸⁵

3.2.1.2.1. Programa para superar la pobreza 1995-2000

La política social del gobierno de México está dividida en cuanto a sus vías de acción, por un lado se desarrollan programas enfocados a la población en general y por el otro acciones dirigidas específicamente a la población más vulnerable y necesitada. Es en este contexto en el que se inscribe el Programa para superar la pobreza 1995-2000.

En ese sentido, como parte de la estrategia general de desarrollo social planteada en el PND, surge este Programa, el cual se basa en el principio de equidad mediante la reorientación del gasto público y los subsidios hacia los grupos de pobreza extrema.²⁸⁶

Este programa tiene dos vertientes en su aplicación, la primera se refiere a políticas de acceso universal vinculadas al ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda; y la segunda se enfoca a la superación de la

²⁸⁵ Véase: *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Op. Cit.*, pp. 96-97.

²⁸⁶ Para los propósitos de este Programa, "la población en pobreza extrema es aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades".

pobreza extrema y está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo.

El objetivo principal del programa es reducir la pobreza extrema en el mediano plazo enfocando las acciones a las regiones y grupos que más lo requieren.

Entre las estrategias que se han planteado para la instrumentación de este programa se encuentran:

Acciones integrales y continuas. Con esta línea estratégica el gobierno de México pretende construir una política integral de superación de la pobreza con un alcance nacional y como un instrumento que sume acciones y esfuerzos entre el sector público y el privado, así como con los propios beneficiarios con la finalidad de que las acciones sean perdurables y permitan incrementar de manera real la calidad de vida de la población.

Descentralización. A través de ésta, el gobierno pretende redistribuir las responsabilidades y recursos en los niveles federal, estatal y municipal para que éstos lleguen a toda la población.

Orientación especial hacia regiones de atención prioritaria. A través de esta línea estratégica el gobierno ha identificado las regiones y localidades que requieren mayor atención.

Corresponsabilidad ciudadana y participación social. Con ésta, el gobierno pretende contar con el esfuerzo de todos los implicados en el desarrollo social, incluyendo a la población más necesitada.

Fortalecimiento de la asignación equitativa de los subsidios. Su propósito es canalizar los recursos a la población más necesitada y al mismo tiempo evitar la proliferación de programas aislados y de bajo impacto.

Promoción del desarrollo sustentable. Como parte de su política integral de desarrollo social, el gobierno considera indispensable incluir el aspecto ambiental. Su propósito es promover una cultura del aprovechamiento y preservación de los recursos naturales.²⁸⁷

Por otro lado, se han diseñado las siguientes políticas:

- 1) Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias. El gobierno parte del reconocimiento de que la salud, la nutrición y la instrucción básica son elementos esenciales para asegurar la igualdad de oportunidades en el desarrollo de las capacidades individuales. Así se articula el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual se concentra en zonas rurales y urbanas que pre-

²⁸⁷ <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/sistesis.htm>. SEDESOL. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000.

sentan las mayores carencias, así como en los grupos vulnerables, con especial atención a las comunidades indígenas.

- 2) Construcción de infraestructura básica municipal y servicios a la vivienda. El gobierno reconoce que aún existen rezagos de una gran magnitud en materia de infraestructura básica y vivienda, con esta política se propone mejorar las condiciones de vida de la población que habita en las regiones más pobres mediante la reconstrucción y habilitación de servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación, construcción de caminos, pavimentación, ampliación de la infraestructura educativa y de salud y el mejoramiento de la vivienda.
- 3) Oportunidades de empleo e ingreso. Esta política incluye medidas para mejorar el entorno económico en que se desenvuelven los grupos sociales en condiciones de pobreza extrema. El gobierno ha diseñado el Programa de Empleo Temporal cuyo objetivo es mejorar el ingreso familiar y promover obras de beneficio colectivo en infraestructura social básica. También se incluyen los programas de Empresas Sociales y Cajas de Ahorro que se sustentan en sistemas de crédito orientados a capitalizar a los grupos sociales con potencial productivo pero que no tienen acceso a los financiamientos que ofrece el mercado.²⁸⁸

Los instrumentos para la operación de este Programa están orientados a fortalecer la coordinación en todos los órdenes del gobierno para garantizar la descentralización de atribuciones, responsabilidades y recursos, y con ello cumplir con los objetivos de la política social. Estos son: el Convenio de Desarrollo Social, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y el Consejo de Desarrollo Municipal.

3.2.1.2.2. Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA 1997-2000

En agosto de 1997, con la finalidad de intensificar el combate a la pobreza y atacar sus causas de manera integral, el gobierno de México puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA 1997-2000. Los objetivos principales de este programa son:

²⁸⁸ *Idem.*

- Conjuntar los esfuerzos de instituciones federales y estatales coordinando sus acciones a favor de una mejor educación, salud y alimentación para las familias que viven en condiciones de pobreza extrema. Asimismo, busca complementarse con otros programas sociales, como los de mejoramiento de la vivienda, agua potable y capacitación para el trabajo.
- Centrar su atención en la familia, apoyando principalmente a los niños y jóvenes de ambos sexos y alentando los esfuerzos de los padres de familia para la superación de sus hijos.
- Orientar sus acciones de manera encadenada para un aprovechamiento integral de sus beneficios.²⁸⁹

El PROGRESA tiene tres componentes, el primero se refiere a la educación, con este programa el gobierno de México se ha propuesto otorgar becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles para alentar la asistencia escolar de los niños y jóvenes. Asimismo, mejorar la cobertura y la calidad de la enseñanza mediante capacitación a los maestros y reforzamiento del equipamiento de las escuelas.

El segundo componente es el de la salud, en lo referente a este rubro el gobierno de México se ha propuesto ampliar la cobertura de servicios de salud y mejorar su calidad mediante equipamiento a las unidades y capacitación al personal. De igual manera, proporcionar sin costo un paquete básico de servicios de salud y otorgar un suplemento nutricional a todas las madres embarazadas o en lactancia y a los niños menores de dos años para prevenir y atender la desnutrición. También, fomentar el autocuidado de la salud, de las familias a través de educación y capacitación en salud, nutrición e higiene.

En cuanto a la alimentación, que comprende el tercer componente de este programa, el gobierno de México se ha propuesto proporcionar a través de las madres de familia un apoyo monetario para complementar los ingresos familiares. Mediante educación e información, según señala el gobierno, se proporcionarán los usos más provechosos de este apoyo para mejorar la alimentación y bienestar del hogar, principalmente de los niños y jóvenes.

Dentro de sus estrategias, según señala el gobierno, el ProgresA busca mejorar la condición de la mujer, valorando y apoyando el decisivo papel que desempeña en favor del desarrollo familiar y comunitario. Para ello, busca satisfacer sus necesidades de salud y nutrición, así como promover su desarrollo personal.

²⁸⁹ <http://www.sedesol.gob.mx/PROGRESA/PROGRESA.HTM>. SEDESOL. Programa de Educación, Salud y Alimentación, ProgresA.

El gobierno estima que al finalizar 1998, Progresá atenderá a 1,951,048 familias de 45,546 localidades ubicadas en 1,926 municipios, en las regiones donde se registran los mayores rezagos y más altos índices de pobreza en 30 estados de la República.

Sin embargo, los resultados del programa aún son limitados. El PROGRESA dejará de atender este año a la mitad de la población que vive en extrema pobreza, 13 millones de mexicanos de un total de 26. El apoyo mensual del Progresá para alimentación será, durante el primer semestre de 1999, de 115 pesos al mes, poco menos de 4 pesos al día, y las becas mensuales para educación no serán superiores a 580 pesos por familia. En total, un solo núcleo no podrá percibir más de 695 pesos mensuales. El programa cuenta con un presupuesto de 7 mil 700 millones de pesos y está orientado a 2.3 millones de familias, a las cuales se prevé llegar en junio o julio de este año, antes de que empiece el próximo ciclo escolar.²⁹⁰

Este programa ciertamente tiene ventajas sobre planes similares del pasado, anteriormente las políticas utilizadas para combatir la marginación eran concebidas como mecanismos de ayuda o socorro a las poblaciones desfavorecidas, en ese sentido el concepto es altamente asistencial, es decir los recursos se enfocan a aliviar temporalmente una carencia sin actuar en la raíz del problema. En ese sentido, como hemos visto el progresá va más allá al señalar atinadamente que la base para erradicar la pobreza y la desigualdad radica en la educación. En ese sentido pareciera corrector concebir el combate a la pobreza como una reforma cultural. Sin embargo de nada servirá sino se complementa con recursos y esfuerzos provenientes de otras fuentes, es decir las no oficiales y las externas. En esa tarea jugaría un papel muy importante la cooperación internacional para el desarrollo.

Tabla 14
Evolución de la cobertura de Progresá
Etapas de instrumentación
1997-1998

	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>	<i>Localidades</i>	<i>Beneficiarios (Familias)</i>
1997	13	499	12,695	404,241
1998	30	1,926	45,546	1,951,048

Fuente: PROGRESA.

²⁹⁰ Angélica Enciso L., "Excluidos del Progresá. 13 millones de pobres", *La Jornada*, 2 de marzo de 1999, México, p. 60.

Tabla 15
Progresa 1998
(resultados esperados)
Familias beneficiadas según entidad federativa

Entidad	Municipios	Localidades	Hogares a beneficiar esperados
Baja California	4	60	3,205
Baja California Sur	5	59	6,199
Campeche	10	430	24,304
Coahuila	29	454	18,309
Colima	10	92	4,196
Chiapas	108	3,910	189,448
Chihuahua	19	1,999	23,409
Durango	31	677	11,448
Guanajuato	46	2,461	85,193
Guerrero	76	3,177	158,240
Hidalgo	78	3,394	89,953
Jalisco	115	1,771	32,845
México	66	1,976	135,172
Michoacán	70	2,649	96,995
Morelos	33	356	15,707
Nayarit	20	600	30,009
Nuevo León	29	587	15,396
Oaxaca	420	3,606	212,981
Puebla	198	3,018	172,523
Querétaro	18	901	36,007
Quintana Roo	6	270	14,295
San Luis Potosí	58	2,641	89,144
Sinaloa	18	1,644	60,632
Sonora	25	528	25,811
Tabasco	17	1,017	55,447
Tamaulipas	38	1,050	31,579
Tlaxcala	26	179	6,938
Veracruz	198	5,043	203,968
Yucatán	99	550	54,530
Zacatecas	56	1,447	47,165
Total	1,926	45,546	1,951,048

Fuente: Progresa

3.2.1.2.3. Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 1999-2000

Con base en el reconocimiento de la existencia de tres realidades distintas que vive nuestro país en cuanto su situación socioeconómica,²⁹¹ el gobierno aplica una política de desarrollo social a la que destina, según cifras oficiales, casi el 60 por ciento del gasto programable. De igual manera, para enfrentar las desigualdades, el gobierno ha diseñado políticas diferenciadas que —señala— requieren de la participación corresponsable de la sociedad, con base en trece líneas de acción:

1. Acciones asistenciales. El gobierno tiene previsto aumentar las acciones y recursos para atender a la población más necesitada a través de las empresas públicas (DICONSA, LICONSA, FIDELIST) vinculadas a la SEDESOL.²⁹²

2. Formación de capital humano. A través del PROGRESA, el gobierno se propone elevar el número de familias incorporadas, de casi 2 millones en 1998 a 2.3 millones en 1999, y con ello pretende que aumente la formación educativa y para el trabajo de muchos mexicanos.

3. Desarrollo de capital familiar. A través de esta línea de acción, busca garantizar las condiciones de vivienda digna y seguridad en la tenencia del suelo urbano, según señala en 1999 se apoyará a 40 mil beneficiarios.

4. Creación de infraestructura social básica. Para complementar las acciones de bienestar, el gobierno tiene previsto para 1999, recursos por 14 mil millones de pesos para la realización de obras y acciones en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación e infraestructura básica en salud y educación.

5. Impulso al desarrollo social productivo. El gobierno tiene previsto para 1999, que el Programa de Empleo Temporal genere casi de 520 mil empleos; *Crédito a la Palabra* otorgue más de 620 mil créditos, y el Fondo Na-

²⁹¹ En la presentación de este Programa el gobierno de México ha señalado que: "Existen tres Méxicos distintos: el moderno, vinculado a la exportación, sumamente desarrollado; el tradicional, de la industria, el comercio, los servicios y la actividad agropecuaria; y el marginado, que está fuera del mercado, en el que hay 26 millones de mexicanos en extrema pobreza". (Palabras del Secretario de Desarrollo Social, Esteban Moctezuma Barragán, durante la Presentación del Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 1999, en el Salón Adolfo López Mateos en Los Pinos. México, D. F., 8 de febrero de 1999.

²⁹² DICONSA es una empresa pública sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que tiene el propósito de abastecer de productos básicos al menor precio posible a la población rural marginada. LICONSA es una empresa de carácter social dedicada a la industrialización y distribución de leche a bajo precio

cional de Apoyo a las Empresas Sociales (FONAES) contribuya la formación de 640 empresas con capital de riesgo y la generación de 100 mil empleos.²⁹³

6. Creación de infraestructura física. El gobierno ha señalado que junto con el Ramo 33, se promoverá el enfoque territorial de la política para el impulso de obras de infraestructura de comunicaciones de alto impacto regional.

En esta línea el gobierno destaca la elaboración de la perspectiva de los asentamientos urbanos del país, con horizonte al año 2020, así como la elaboración del Programa de Desarrollo Social Integral Nuevo Milenio, que definirá una estrategia para el desarrollo y la integración de la población rural dispersa.

7. Desarrollo de cadenas de comercialización. Sobre esta línea de acción, el gobierno señala que se continuará con el trabajo en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), con el propósito de incrementar las líneas de apoyo a la comercialización de los bienes y servicios de productores sociales. En ese sentido —señala— el FONART apoyará a 7 mil productores artesanos.

8. Enfoque territorial del desarrollo. Dentro de la perspectiva del enfoque territorial del desarrollo, el gobierno ha identificado 91 regiones de atención prioritaria en el país. Lo que se propone es abatir las desigualdades entre regiones a través de la coordinación interinstitucional de los programas de carácter social de cinco dependencias. Para ello, continuará fortaleciendo la capacidad económica y administrativa de los gobiernos estatales y municipales para responder a las necesidades específicas de desarrollo en las regiones.

9. Igualdad de género entre hombre y mujer. En esta línea —señala el gobierno— seguirá destacando la operación del Programa Productivo de Mujeres, para las que se destinarán el 50 por ciento de los programas productivos. En 1999 se apoyarán 1,750 proyectos productivos creados y operados por mujeres.

10. Atención especial a los pueblos indígenas. Para asegurar la igualdad de oportunidades y avanzar en la superación de las condiciones de pobreza y

²⁹³ El Programa de Empleo Temporal y el Programa de Crédito a la Palabra están inscritos como parte del Ramo 26, que a partir de 1998 se llama "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", cuyos recursos se orientan principalmente a proyectos de alcance regional y social, así como a propiciar la generación de empleos y el mejoramiento de las actividades productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza. Entre los programas que operarán a través de este ramo se encuentran además: Empresas Sociales y Cajas de Ahorro, atención a Zonas Áridas, Jornaleros Agrícolas, Mujeres y Servicio Social. En 1998 las acciones del Ramo 26 tienen un presupuesto de 3,485.4 millones de pesos.

Pro otro lado, El FONAES es un organismo descentralizado de la SEDESOL, cuyo objetivo es apoyar a productores organizados en condiciones de pobreza en regiones marginadas, que cuenten con iniciativas productivas para el desarrollo de sus capacidades organizativas, humanas y materiales, otorgando recursos para capital, para capacitación y para asistencia técnica a fin de que alcancen un bienestar social mantenido.

exclusión social que padecen los pueblos indígenas. el gobierno señala que continuará apoyando, a través del Instituto Nacional Indigenista (INI), el trabajo de los Fondos Regionales y las tareas de formación de capital humano en comunidades indígenas.

11. Impulso a la participación social. Para 1999, el gobierno continuará con el apoyo a 55 mil jóvenes que prestarán su servicio social y reforzará la incorporación de profesionales y técnicos, a través de sus colegios, a los programas de Servicio Social Comunitario.

12. Visión de largo plazo. El gobierno señala que se conformará una visión prospectiva y de largo plazo para la planeación territorial del desarrollo. Para ello, en los próximos dos años consolidará alrededor de 20 acuerdos y convenios establecidos con dependencias federales, universidades y organismos de educación superior, iniciativa privada y organismos internacionales.

13. Consolidar el carácter integral de la política social. Con este fin, para el año 2000 el gobierno consolidará el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social e impulsará la aprobación de las leyes de Desarrollo Social.²⁹⁴

A través de la instrumentación de estos programas de política social el gobierno de México se ha propuesto alcanzar las siguientes metas:

- Durante 1999, a través de PROGRESA atender a 2.3 millones de familias.
- DICONSA incrementará de 23 mil a 25 mil tiendas instaladas, y beneficiará a 24 millones de campesinos e indígenas y alrededor de 9 millones de personas en zonas urbanas.
- LICONSA mantendrá el suministro subsidiado a 4.2 millones de beneficiarios.
- FIDELIST continuará apoyando a 1 millón 240 mil familias con un kilogramo de tortillas diariamente.
- Se construirán 20 mil viviendas. FONHAPO otorgará 3 mil créditos y mediante el Programa VIVAH se edificarán 14 mil 600 viviendas progresivas. Se concluirá la reconstrucción y rehabilitación de 25 mil viviendas en Chiapas.
- Se descentralizarán a estados y municipios, vía Ramo 33, recursos por casi 14 mil millones de pesos.
- El Programa de Empleo Temporal generará más de 516 mil empleos.

²⁹⁴ Secretaría de Desarrollo Social: "Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 1999-2000". México, febrero de 1999.

- Crédito a la Palabra dará más de 620 mil créditos.
- FONAES apoyará la formación de 640 nuevas empresas con capital de riesgo y se generarán 100 mil nuevos empleos. Estas empresas se sumarán a las casi 4 mil 200 que han recibido apoyo del FONAES durante el trienio 1995-1998.
- Se continuará con el impulso a la labor de las mil 241 Cajas Solidarias y se crearán otras.
- CONAZA beneficiará a 1.2 millones de personas en las zonas áridas del país.
- Se apoyarán mil 750 proyectos productivos creados y operados por mujeres.
- Se continuará con el apoyo a 55 mil jóvenes prestadores de servicio social, y se mantendrá la ayuda a casi 8 mil maestros jubilados.
- Se apoyarán 827 proyectos de conversión social.²⁹⁵

Todos estos programas presentan objetivos básicos razonables, sin embargo la mera existencia de objetivos y la mera sumatoria de algunas medidas no constituyen *per se* una política de desarrollo, estos esfuerzos deben ser complementados con recursos provenientes de la cooperación internacional para el desarrollo y la política en la materia debe ser integral, en la cual todas las entidades gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con el desarrollo económico y social del país contribuyan con sus esfuerzos.

3.2.2. La cooperación internacional para el desarrollo y su importancia para México

Para el análisis, en general, de todo proceso de política exterior, y en particular para el diseño de una política en materia de cooperación internacional, integrada a la política exterior, es fundamental la identificación de un criterio primordial que dé origen a las acciones del Estado. Es decir, debe establecerse lo que en otros términos se denomina interés nacional, el cual constituye un factor determinante de la política exterior y es el punto de partida de la misma. En ese sentido, cabe apuntar que este apartado tiene como propósito distinguir a la cooperación internacional para el desarrollo en la definición del interés nacional de México.

²⁹⁵ *Idem.*

Si bien es cierto que resulta difícil hacer una definición precisa, e identificar un solo interés nacional, sobre todo si se toma en cuenta que todas las naciones o sociedades son completamente heterogéneas y siempre van a existir divergencias e intereses encontrados entre los grupos sociales que las conforman, sí pueden identificarse puntos de acuerdo en éstos, por tanto existe cierta unidad en los intereses de una sociedad que bien podría constituir el interés de la nación.

Por otro lado, resulta evidente que una expresión del interés nacional de México es la promoción del desarrollo económico y social, que se traduzca en bienestar general para la población; pero visto así, este interés o motivo resulta abstracto o muy generalizado para tomarlo en cuenta como elemento de análisis para la formulación de la política mexicana de cooperación internacional. En ese sentido, es necesario, primero, establecer un contenido concreto para ese interés de la nación, el cual podemos encontrar en la formulación de aquellos propósitos establecidos de manera permanente expuestos por los encargados de ejecutar las acciones del gobierno, cuyo logro se considera necesario para la conservación, seguridad y bienestar del país, y que en su conjunto constituirán el interés de la nación.

La actual administración ha expuesto —en el PND 1995-2000— cinco elementos que dan contenido y que pudieran considerarse como fundamentales para distinguir el interés nacional: 1) el fortalecimiento de la soberanía nacional; 2) la consolidación de un régimen de convivencia social basado en el derecho; 3) el desarrollo democrático; 4) la expansión y fomento del desarrollo social, y 5) la promoción del crecimiento económico.²⁹⁶

Para los propósitos que perseguimos en el presente apartado se deben retomar los dos últimos, es decir, los referentes al desarrollo social y al crecimiento económico, no sin dejar de considerar que los otros tres también se encuentran ligados al desarrollo del país. En el PND se establecen como objetivos principales en esos dos ámbitos: “Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia” y “Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos”.²⁹⁷

En ese sentido, la interrogante que surge es la siguiente: en qué podría contribuir la cooperación internacional para el desarrollo en la consecución de esos objetivos fundamentales. Es precisamente su carácter complementario el

²⁹⁶ Véase *Programa Nacional de Desarrollo*, *Op. Cit.*, p. X.

²⁹⁷ *Idem.*

que definirá la aportación de las acciones de cooperación internacional al desarrollo del país.²⁹⁸

En efecto, debe quedar claro que la cooperación internacional para el desarrollo, como actividad de política exterior, no es más que un complemento que contribuirá a fortalecer las estrategias o acciones que a nivel interno se adopten para lograr el pleno desarrollo de México. En ningún momento debe considerarse como sustituta de una política o estrategia de desarrollo social y económico. Sin embargo, esta actividad debe estar estrechamente vinculada con los programas o estrategias gubernamentales de desarrollo social y económico.

En el apartado anterior se ha hecho un diagnóstico general de los retos del desarrollo que enfrenta México y de los objetivos que en materia de política social y de desarrollo ha planteado el actual gobierno. De esta manera y retomando dicha evaluación podemos establecer que la cooperación internacional concebida como un proyecto social y planteada bajo una política integral que incorpore no sólo los diversos tipos y modalidades de colaboración aquí expuestos, sino a otros actores y fuentes de recursos, tendrá un impacto muy importante y benéfico para todos los niveles de la sociedad.

Así por ejemplo, para la población más necesitada podría convertirse en una fuente de recursos y un complemento para fortalecer los programas enfocados a abatir los rezagos en que vive dicha población, como el PROGRESA y el Programa de Desarrollo Social y Combate a Pobreza 1999-2000, y proveer recursos tanto materiales como humanos para apoyar las acciones en materia de salud, alimentación, educación y vivienda.

En otros campos, como en el de la economía, específicamente en el fomento a la micro, pequeña y mediana empresa, además de fomentar la generación de cadenas productivas, podría abrir vínculos para acercarse a otros mercados, brindar el acceso a tecnología y equipo para ser más competitivos e incluso acceso a la inversión y al establecimiento de relaciones comerciales.

Mediante la cooperación internacional para el desarrollo se podría aprovechar la apertura de los mercados, principalmente de los países desarrollados y de los latinoamericanos, contribuiría a la identificación de nuevas oportunidades de exportación e inversión. También se constituiría en un instrumento para desarrollar las capacidades nacionales con el fin de enfrentar la normativa ambiental de los países desarrollados aplicable a las exportaciones del país, que se ha convertido en una nueva forma de proteccionismo, al igual que las presiones para sancionar los productos provenientes de países acusados de

²⁹⁸ De hecho el PND asigna a la cooperación internacional de México una doble tarea: promover en el exterior el acervo cultural y las capacidades nacionales de México, y convertirse en una herramienta que traiga al país recursos complementarios para sus procesos de desarrollo.

aplicar normas laborales injustas. De igual manera contribuiría a la atracción de inversiones extranjeras estables y productivas, sobre todo de aquéllas que vienen acompañadas de transferencia de tecnología.

En el ámbito de la formación y capacitación de recursos humanos brindaría las facilidades para acceder a los conocimientos generados en otros países de mayor desarrollo relativo y compartir experiencias prácticas que sean aplicables a la problemática social y económica del país.

Asimismo, proporcionaría los conocimientos y la tecnología adecuados para la explotación de recursos sin perjuicio del medio ambiente. Todo esto, además de los altos beneficios políticos, económicos y sociales que traería al país, mismos que más adelante se exponen (véase apartado 3.1.2.).

La cooperación internacional para el desarrollo serviría de complemento a un sin fin de acciones encaminadas a promover el desarrollo económico y social del país. Sin embargo esto no se logrará si continúan llevándose a cabo acciones aisladas que a la larga tienen un impacto mínimo debido a que no se cuenta con un plan general a escala nacional que integre los recursos y esfuerzos de todos los actores que podrían involucrarse a la enorme tarea de fomentar el desarrollo de México. Más adelante veremos con más detalle aquellos aspectos que deberían ser tomados en cuenta para establecer una política integral de cooperación internacional.

3.3. Propuestas para la transformación de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo

Los esfuerzos de análisis y todos los elementos estudiados a lo largo de este trabajo tienen como propósito fundamental proponer la instrumentación de una política integral de cooperación internacional para el desarrollo que permita aprovechar eficazmente uno de los campos de la política exterior de México con un enorme potencial para contribuir de manera directa con el desarrollo social y económico del país. Sin embargo, es necesario aclarar que dicho objetivo es muy ambicioso y difícilmente se logrará hacer una propuesta concreta y verdaderamente viable cuando no se cuenta con todos los elementos indispensables para ello —acceso a información reservada o herramientas y metodologías de análisis para el estudio minucioso de temas que requieren una mayor especialización— con el fin de profundizar en la investigación.

No obstante, el trabajo realizado constituye un primer acercamiento en el intento de diseñar acciones nuevas para la adecuada ejecución de la cooperación internacional de México.²⁹⁹ Los planteamientos aquí señalados se basan en los análisis que sobre los antecedentes y las nuevas tendencias de la cooperación para el desarrollo se realizaron de muy diversas fuentes. Asimismo, la mayor parte de la información sobre la práctica mexicana en la materia se obtuvo de documentos de la SRE, tales como discursos, boletines de prensa y documentos de trabajo. Cabe hacer mención que el propósito fundamental de esta investigación es ofrecer un punto de vista novedoso y complementario al gubernamental, con tal propósito se hizo una revisión de la política mexicana con base en información oficial.

En este apartado, se establecerán aquellos elementos indispensables a considerar para el diseño de una nueva política de cooperación internacional, no se trata en sí del establecimiento de una política propiamente dicha, por los motivos anteriormente expuestos. Se trata principalmente del planteamiento de diversas acciones de carácter general que el gobierno deberá emprender de manera necesaria, en muy diversos ámbitos y en muy distintos niveles para lograr el establecimiento de una política integral de cooperación internacional para el desarrollo que le permita aprovechar de una manera eficaz los beneficios de esta práctica internacional.

²⁹⁹ De hecho mi intención en un futuro próximo es profundizar en el estudio de la cooperación internacional para el desarrollo, mediante la especialización o la realización de estudios de posgrado en los campos de la cooperación y el desarrollo, todo ello con el fin de proponer más adelante, con bases metodológicas más firmes, una estrategia para la política exterior de México en el ámbito de la cooperación.

3.3.1. Principales líneas de acción hacia el interior

Con el fin de identificar las líneas de acción fundamentales que deberá emprender el gobierno de México a nivel nacional para el establecimiento de una política integral de cooperación internacional para el desarrollo, en este apartado señalaremos las acciones prioritarias que transformarían cualitativamente la política mexicana en la materia. Asimismo, a manera de propuesta, se hace énfasis en la imprescindible transformación y modernización institucional de la cooperación internacional de nuestro país y en la necesidad de crear los mecanismos que regulen los recursos provenientes de las acciones de cooperación de México. En ese sentido se presentan las diversas acciones considerando tres aspectos fundamentales: 1) las acciones prioritarias que deberá poner en práctica el gobierno de México; 2) el planteamiento de una propuesta sobre la nueva estructura institucional para la cooperación internacional de México que le permitiría aprovechar de manera eficaz sus relaciones en ese ámbito, y 3) la propuesta de una nueva legislación sobre los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo, con la finalidad de aprovecharlos de manera eficaz.

3.3.1.1. Acciones prioritarias

Una de las acciones inmediatas, después de plantear objetivos para la política de cooperación internacional —que de hecho ya han sido planteados—, es como ya hemos señalado, la de definir de manera precisa el tipo de cooperación que México pretende ejecutar, esto como punto de partida para el diseño de una política integral. Es decir, deben establecerse de manera específica los tipos, modalidades y campos de acción de la cooperación mexicana que deban considerarse en estricto sentido como parte de la cooperación internacional para el desarrollo, entendida ésta como una política integral que incluye muy diversos tipos y ámbitos de colaboración internacional (económica, financiera, comercial, técnica, científica, tecnológica, educativa, cultural, además de otras formas como la asistencia o financiamiento al desarrollo), que vincula a diversos actores tanto oficiales como no oficiales, e involucra recursos provenientes de muy diversas fuentes.

En ese sentido, la propuesta es adoptar la definición aquí desarrollada (véase capítulo 1), sobre todo porque considera a la cooperación para el desarrollo como un conjunto de acciones, proyectos, programas o convenios de colaboración establecidos por dos o más actores internacionales con la finali-

dad de promover el progreso, fortalecer la capacidad de desarrollo económico y contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora, y al mismo tiempo generar beneficios para la parte oferente. De esta manera, la cooperación para el desarrollo comprende desde acciones de ayuda, asistencia y colaboración técnica, transferencias de recursos financieros a través de donativos, préstamos blandos y créditos; hasta la transferencia de conocimientos y tecnología e incluso el acceso a mercados e inversiones.

Con esta definición se abarca un gran número de tipos, modalidades y formas de colaboración, las cuales incluyen también a un número importante de actores, y se promueve la generación de otros recursos además de los captados por la vía oficial, y se fortalece la participación social en los esfuerzos de desarrollo.

Una vez definido el tipo de cooperación que México pretende ejecutar, una tarea primordial es considerar el diseño o establecimiento de un Plan Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el marco del PND, que establezca un diagnóstico del rubro, identifique metas y objetivos de repercusión nacional y precise las estrategias operativo financieras, así como los actores participantes. El objetivo principal de este Plan sería normar y guiar la participación de los actores de la cooperación, mediante el planteamiento de prioridades, objetivos, estrategias, proyectos y programas concretos de colaboración tanto nacionales como internacionales, cuya coordinación estaría a cargo de una institución desconcentrada, creada para tal propósito y cuyo objetivo central sería vincular las políticas internas de desarrollo con la política exterior a través de la cooperación internacional para el desarrollo.

También el citado plan serviría de guía para establecer los mecanismos apropiados con la finalidad de captar recursos y definir las fuentes principales de dichos recursos, así como la creación de una entidad encargada de la administración, cuidado y evaluación de los recursos para la cooperación. Aquí cabría señalar también la necesidad de definir el tipo de actores que son susceptibles de participar en las acciones de cooperación internacional y la tarea específica que se les asignaría. Además, la formulación del Programa Nacional de Cooperación para el Desarrollo posibilitaría una mayor gravitación política de la SRE en el ámbito nacional al dirigir un programa sectorial y regular por tanto un campo específico de actividad.

Lo anterior llevaría necesariamente a la creación y establecimiento de un sistema nacional de cooperación para el desarrollo, mediante la creación de una red nacional de cooperación para el desarrollo en la cual participarían todos los actores involucrados tanto del gobierno, del sector privado y de la sociedad. Dicho sistema estaría coordinado por el IMEXCI o por una entidad nueva de alcance nacional creada para ese fin. Sobre ese aspecto, una acción de

gran relevancia sería el establecimiento de una red nacional de puntos focales de la cooperación internacional para el desarrollo. Con ello se lograría el registro e identificación de los actores tanto nacionales, como internacionales, que trabajarían de manera conjunta en los proyectos y programas diseñados por nuestro país tanto para la oferta como recepción de cooperación internacional.

Es de especial importancia, en ese sentido, considerar también como una línea de acción prioritaria el fomento de la participación social y del sector privado en las acciones de colaboración. La cooperación internacional para el desarrollo no debe ser considerada como una actividad vinculada preferentemente con el sector público, sin un espacio o campo de acción específico para el sector privado o la sociedad. En nuestro país los sectores público y privado han tenido una aproximación absolutamente distinta del concepto de cooperación internacional. El sector público la ha asumido como un instrumento externo para fortalecer sus propias capacidades institucionales y para contribuir en el cumplimiento de sus planes de desarrollo nacional, el sector privado, como un mundo de ofertas bastante desconocido, mediatizado a través de los aparatos públicos, y con serias trabas para la real utilización de las oportunidades difundidas por las propias fuentes o los sistemas de cooperación nacional.

En ese sentido, deben fomentarse los esfuerzos nacionales e internacionales para romper esta doble postura frente a la cooperación internacional y tratar de integrar objetivos y capacidades públicas y privadas frente a las negociaciones con las distintas fuentes de la cooperación internacional. Únicamente a través del avance conjunto que se haga para impulsar al sector público y privado a unificar criterios y objetivos con el fin de aprovechar las oportunidades de la cooperación internacional se logrará establecer una política integral en la materia.

Una de las medidas que contribuiría con ese propósito sería la ampliación de los tipos de cooperación internacional que nuestro país pone en práctica en el marco de su política exterior. Para lograr la aplicación de una política integral de cooperación internacional para el desarrollo, es necesario vincular la cooperación técnica con la cooperación económica. El mundo de las oportunidades productivas, comerciales y de inversión, acepta una gama muy variada de actores nacionales, tanto públicos como privados, que pueden y pudieran ser combinados con sus pares internacionales para producir el máximo efecto multiplicador en cualquier programa de cooperación que se pretenda desarrollar y con ello se abarcaría un mayor número de campos del desarrollo, así los esfuerzos no sólo se centrarían en las acciones de colaboración técnica, científica o tecnológica y educativa y cultural, sino que incluiría otros tipos,

como la cooperación en el campo de la industria, el comercio, las inversiones, etc.

En ese sentido se hace necesario también, como una acción prioritaria, para lograr la incorporación de actores nuevos a las acciones de colaboración para el desarrollo y ampliar las modalidades y tipos de colaboración, establecer un amplio programa de difusión de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo. La difusión podría hacerse a través de diversos medios, como foros internacionales, visitas de funcionarios o expertos, a través de publicaciones y medios informativos como la prensa, o medios electrónicos como la internet, etc. Con ello se promovería el intercambio de opiniones sobre la materia y podrían aprovecharse las aportaciones que —desde distintas ópticas y con diferentes objetivos— pudieran producir técnicos, diplomáticos, economistas, académicos e investigadores desde sus respectivas responsabilidades y ámbitos de actuación, con el objetivo de fortalecer la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo.

Con estas medidas encaminadas a recabar información y a difundir la política de cooperación internacional, se lograría la creación de una base de datos nacional que proveería la información sobre posibilidades de vinculación con otros actores no gubernamentales para acciones de cooperación internacional con otros países. Además de que se proveería la información necesaria sobre los marcos normativos de los convenios de colaboración que mantiene México con países u organismos internacionales en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y las oportunidades que pudieran aprovechar los actores nacionales.

En ese sentido debe tenerse en cuenta que para que la cooperación internacional para el desarrollo sea una actividad que atraiga la participación de los diversos actores y arroje los resultados esperados, es preciso que sea compatible con los incentivos; es decir debe ofrecer claros beneficios netos a todos los participantes y todos los protagonistas deben percibir que los beneficios son equitativos. Con ello se le quitaría el rasgo asistencialista que siempre ha caracterizado a la cooperación internacional.

Otra de las acciones prioritarias para mejorar la cooperación internacional de México, es buscar nuevas fuentes de recursos y atraer la participación de otros actores no oficiales, principalmente de empresas. Precisamente este esfuerzo de difusión al que hemos hecho referencia contribuiría con esa tarea. En ese sentido, se hace necesario la creación de un Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo objetivo sería recabar los recursos de las diversas fuentes, tanto oficiales como no oficiales, para aplicarlos con base a las prioridades y estrategias plasmadas en el Plan Nacional de Cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, no sería suficiente para ejecutar una política de cooperación internacional eficaz, ampliar la captación de recursos mediante la incorporación de otros actores a los programas o proyectos de cooperación. Es necesario también que se tome en cuenta como una acción prioritaria la creación de sistemas de autogeneración de recursos de cooperación para el desarrollo. Es indispensable que los convenios de colaboración internacional que México suscribe consideren la creación de estos mecanismos. Asimismo deben incluirse acciones de colaboración basadas en recursos no reembolsables.

Además de los mecanismos de autogeneración de recursos la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo debe contar con sus propios recursos, es decir no debe depender de otras instancias gubernamentales para la aprobación de proyectos que implican una gran erogación para el país. En ese sentido, es necesario que se considere, para la nueva política de cooperación para el desarrollo, la elaboración de un programa-presupuesto anual en el cual deben identificarse programas y proyectos y no acciones en torno a las líneas estratégicas definidas en la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo.

De igual manera, una buena medida que contribuiría a la ampliación de recursos, sería también la promoción de proyectos de co-financiamiento para las acciones de cooperación para el desarrollo, como el que se ha dado en los últimos años en el Fondo Mixto México-España.

Si bien todos estos esfuerzos tendrían como fin dotar a la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo de recursos suficientes para que su ejecución sea eficaz, de nada serviría si las acciones de colaboración no son evaluadas. En ese sentido, también es necesario, como una línea de acción prioritaria, definir metodologías para el registro, monitoreo y evaluación de las acciones de cooperación internacional, con la finalidad de conocer cuántos y qué tipo de recursos se reciben y otorgan por concepto de cooperación tanto reembolsable como no reembolsable; qué actores o mecanismos internacionales o países son nuestros principales donantes o cooperantes, quiénes son nuestros principales receptores y qué áreas son las beneficiadas, cuáles habría que fortalecer. En fin, estos mecanismos servirían como indicadores y al mismo tiempo generarían, de arrojar datos positivos, confianza entre los países que otorgan o reciben la cooperación mexicana.

3.3.1.2. Una nueva estructura institucional para la cooperación internacional de México

La eficacia de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo dependerá, en gran medida, de la unidad de acción, la coordinación y el buen funcionamiento de las instituciones tanto públicas como privadas responsables de las acciones en ese ámbito. Como hemos podido constatar, la cooperación mexicana ha carecido hasta el momento de una estructura institucional unitaria, verdaderamente independiente, que esté vertebrada funcionalmente a través de una adecuada programación y en la cual se establezca una clara distinción de funciones de los actores nacionales involucrados en todos los campos que abarcan las acciones de la cooperación internacional para el desarrollo.

Con lo que cuenta actualmente nuestra política en la materia, es con una entidad dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuyo objetivo es coordinar los esfuerzos gubernamentales específicamente en materia de cooperación internacional de carácter no reembolsable en los ámbitos técnico, científico, tecnológico, educativo y cultural y, en algunos casos, en el ámbito económico. El funcionamiento del IMEXCI, configurado como órgano gestor descentralizado, hasta este momento no ha respondido al reto de una efectiva autonomía funcional, ni ha permitido —pese a algunos avances— el nivel de agilidad necesario para vincular los esfuerzos de los distintos actores, las áreas y los temas relacionados con la cooperación para el desarrollo. Es imprescindible la adopción de estructuras, instrumentos y procedimientos administrativos acordes con las nuevas necesidades de la cooperación internacional.

En ese sentido, sería conveniente que en nuestro país las estructuras institucionales de la cooperación internacional para el desarrollo estuvieran vinculadas, de manera más directa, no sólo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino también a las dependencias gubernamentales encargadas de las áreas que abarca este tipo de cooperación, tales como la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Secretaría de Turismo, etc. La cooperación internacional ya no debe concebirse como una mera cuestión de relaciones exteriores; es, en primer lugar y por sobre todo, un proceso de formulación de políticas nacionales.

Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo al inscribirse en la acción exterior del Estado, de la que es un instrumento privilegiado, si bien deben estar estrechamente vinculadas a la Secretaría de Relaciones

Exteriores, también deben quedar bajo la administración de una entidad independiente que logre una mayor implicación en esa política de todas las dependencias de gobierno, entidades públicas, universidades y centros de investigación, organismos no gubernamentales y de la sociedad en general, lo que permitiría complementar la perspectiva de la SRE, en materia de política exterior en el ámbito de la cooperación internacional y fortalecer, al mismo tiempo, otras áreas de las relaciones bilaterales y multilaterales de nuestro país.

La amplia participación de los distintos actores nacionales implicados en la cooperación internacional permitiría por un lado, facilitar la necesaria coordinación de las actuaciones de los distintos órganos y entidades involucrados y, por otro lado, garantizar la autonomía relativa de las dependencias o instituciones encargadas de ejecutar esta política, al diluir o dificultar el intervencionismo unilateral de cualquiera de los sectores involucrados. Aunado a esto, el dotar de una presencia relevante en la cooperación para el desarrollo a las distintas dependencias y entidades gubernamentales, a través de una entidad coordinadora, facilitaría la ruptura de equilibrios competenciales, de tal forma que antes que la pérdida de determinadas competencias lo que se lograría con ello sería crear la noción de competencias compartidas, potenciadas y enriquecidas, que complementarían la política propia de cada sector.

En ese sentido, la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo, debe disponer, para alcanzar los fines y objetivos que le son propios, de una estructura administrativa propia. Desde el punto de vista orgánico, el marco institucional de la cooperación debe comprender órganos ejecutivos, de coordinación y de participación. Desde el punto de vista funcional, el marco institucional debe estar al servicio de una acción política de alcance nacional, bajo las directrices de la política exterior y de la política interna de desarrollo, que se concrete en un Plan o Programa Nacional de Cooperación para el Desarrollo, al cual ya hemos hecho referencia.

En ese sentido, surge como una prioridad inmediata la creación de una entidad cuyo propósito sea lograr la complementación de todos los actores nacionales e internacionales involucrados en las acciones de cooperación internacional de México. Convendría recuperar las propuestas hechas, ya desde 1996, por la propia cancillería mexicana —aunque con algunas variantes significativas— de establecer una Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.³⁰⁰

³⁰⁰ La idea básica de esta propuesta se retoma, aunque con modificaciones sustanciales, del documento: "Anteproyecto de Ley para la Cooperación Internacional", elaborado por la Dirección de Política de Cooperación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en marzo de 1996.

Así, de manera conjunta, la nueva Agencia Mexicana, el Programa Nacional y el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como las instituciones y los actores no gubernamentales receptores de recursos provenientes de la cooperación internacional integrarían el sistema nacional de cooperación para el desarrollo.

El costo que tendría la creación de esta nueva Agencia, podría ser absorbido por los mismos actores que conformarían el sistema nacional de cooperación para el desarrollo, es decir, el gobierno a través de una partida presupuestal, así como las dependencias e instituciones gubernamentales involucradas y el sector privado harían una considerable aportación. Asimismo, podrían atraerse recursos del exterior, a través de Agencias de Cooperación o de organismos internacionales. En ese sentido convendría diseñar un Programa de fortalecimiento de la estructura institucional de la cooperación mexicana para el desarrollo, mismo que sería presentado ante el PNUD y otras instancias de la ONU, así como a gobiernos oferentes de cooperación, como por ejemplo: Japón, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania, etc., para obtener apoyo económico para la creación de esta nueva entidad.

La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional tendría como principales funciones:

1. Delinear los objetivos, estrategias y acciones de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en sus tres niveles de actuación —como receptor, como oferente y como cooperante— con base en los principios, objetivos y prioridades de la política exterior y la política interna de desarrollo, y en las consultas que para tal propósito se lleven a cabo con los diversos sectores involucrados.
2. Formular, articular y aplicar el Programa Nacional de Cooperación para el Desarrollo de conformidad con los objetivos y estrategias planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, y con los programas sectoriales y/o especiales del gobierno en materia de desarrollo social y económico.
3. Administrar los recursos del Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo con base en los lineamientos establecidos por la legislación que sobre los recursos provenientes de las actividades de colaboración internacional del país se hayan establecido por la nueva Ley sobre los recursos para la cooperación internacional, de la cual se hace una descripción general en el siguiente apartado.
4. Representar, de manera coordinada con la SRE, a México ante mecanismos u organismos multilaterales o agencias extranjeras con atri-

buciones en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

5. Elaborar la base de datos o el registro nacional sobre los actores, recursos y puntos focales de la cooperación internacional para el desarrollo.
6. Gestionar ante otros gobiernos u organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales programas o proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.
7. Difundir a escala nacional e internacional las oportunidades de cooperación internacional que México recibe y ofrece. Así como los programas y proyectos de colaboración que México tiene suscritos en los ámbitos bilateral y multilateral.

El establecimiento de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo tendría un impacto significativo en la estructura orgánica de la SRE, dado que las atribuciones y responsabilidades en materia de política exterior en el campo de la cooperación internacional otorgadas actualmente a la cancillería a través del IMEXCI y a las direcciones generales que dependen de ese instituto se trasladarían a la Agencia, en ese sentido debería considerarse la modificación del reglamento interno de la dependencia. Asimismo, al ser la Agencia una entidad independiente deberá considerarse que los recursos que se le asignen quedarían fuera del ámbito administrativo de la cancillería y al mismo tiempo los recursos provenientes de la cooperación internacional saldrían del ámbito de la propia SRE y de las dependencias y organismos que actualmente los administran.

La nueva Agencia Mexicana de Cooperación Internacional se integraría básicamente con un Director Ejecutivo, que la encabezaría, y tres direcciones generales encargadas de los principales campos de acción de la cooperación internacional sobre los cuales actuaría el gobierno de México: bilateral, multilateral y no gubernamental. En ese sentido el trabajo de la Agencia se enfocaría a delinear políticas y estrategias para aprovechar, a través de la coordinación y complementación, esos tres ámbitos de la cooperación de una manera eficaz (véase Esquema 3).

Asimismo contaría con las respectivas Direcciones de Área enfocadas a los temas derivados de esos tres campos de acción de la cooperación internacional para el desarrollo, entre las cuales podrían incluirse, para el área bilateral, de acuerdo con las áreas a desarrollar: la Dirección de Cooperación Económica, que se encargaría de todas las vertientes de este tipo de cooperación; la Dirección de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica; la Dirección

de Cooperación Educativa y Cultural, y la Dirección de Cooperación Asistencial para el Desarrollo, que se encargaría de las acciones de carácter asistencial que nuestro país pone en práctica como parte de su política de cooperación, es decir de las acciones en materia de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), Ayuda Externa y Financiamiento al desarrollo.

Para el área multilateral, no sería conveniente hacer una división por las áreas a desarrollar, ya que podrían duplicarse funciones con el área bilateral. En cambio, convendría dividir las responsabilidades de acuerdo a los foros y los organismos en los que México participa a través de los convenios que tiene suscritos, o de las acciones de cooperación que lleva a cabo con las agencias, organismos o programas especializados del sistema de las Naciones Unidas u otros foros o mecanismos multilaterales de vocación universal. Todo ello, con la finalidad de llevar un verdadero seguimiento de los compromisos internacionales de México en esa materia.

En ese sentido podrían incluirse, entre otras, la Dirección de Cooperación con el Sistema de Naciones Unidas, que abarcaría las relaciones de colaboración que nuestro país mantiene con las agencias especializadas, los fondos, los programas y los organismos financieros; la Dirección de Cooperación con Instituciones Internacionales de Desarrollo, la cual se enfocaría principalmente a las actividades de nuestro país con aquellos organismos que están fuera del Sistema de Naciones Unidas, además de incluir a los bancos y fondos regionales de desarrollo, y la Dirección de Cooperación con Organismos y Agrupaciones Económicas, cuyas responsabilidades estarían en el ámbito de las relaciones de México con Europa (Unión Europea), América del Norte (TLCAN), América Latina y el Caribe (G-RIO, ALADI, G-3, CARICOM, etc.), Asia Pacífico (APEC, PBEC, etc.) y Africa y el Medio Oriente, y con otros foros y organismos como la OCDE, el G-7, el G-77, el Movimiento de Países No Alineados, el G-15, etc.

Para el área de la cooperación no gubernamental convendría, con la finalidad de lograr una coordinación eficaz, hacer una división según los sectores nacionales involucrados en la cooperación mexicana, de tal manera podría incluirse la Dirección de Cooperación con Organizaciones No Gubernamentales; la Dirección de Cooperación con Empresas e Instituciones Privadas (sector privado), y la Dirección de Cooperación con Instituciones Académicas y de Investigación.

Para coordinar y evaluar las actividades de cooperación de nuestro país en los campos de acción antes mencionados, evitando la duplicidad de funciones o la indefinición de competencias, así como para lograr una completa vinculación entre los actores nacionales e internacionales, convendría que la Agencia dispusiera de una Oficina de Planeación y Evaluación, la cual se en-

cargaría del diseño de nuevas estrategias, de establecer los mecanismos de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos, de la revisión de los programas y proyectos de cooperación, de la administración y gestión de los recursos y de la evaluación de las acciones de cooperación de nuestro país.

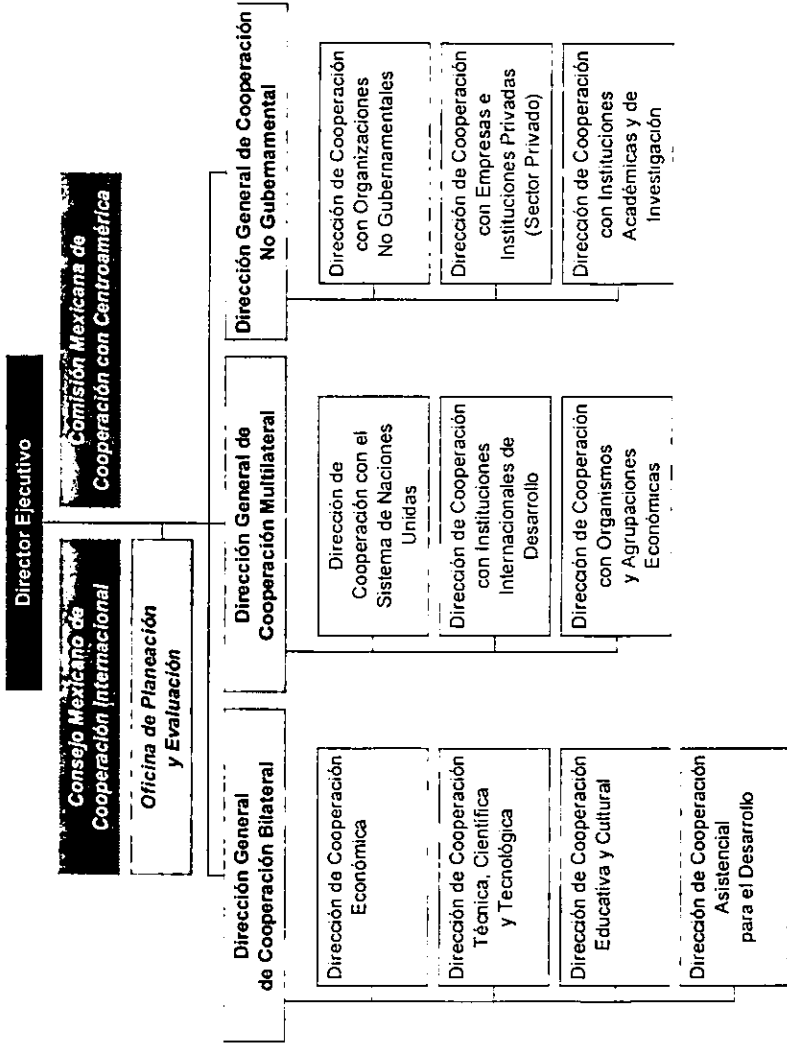
Además sería conveniente que la Agencia de Cooperación contara con un Consejo a nivel ministerial, presidido por el titular de la SRE e integrado por los titulares de las siguientes secretarías: SHCP, SECOFI, SEMARNAP, SAGAR, SEP, SSA, SEDESOL, SEGOB, y también por otras instituciones como: CONACYT, el CNCA, etc., además de que contaría con representantes de los sectores académico, empresarial, laboral y social, cuya función sería de consejeros. Todo ello para coordinar políticas y buscar consensos en cuanto a las estrategias de cooperación internacional.

Adicionalmente, podría aprovecharse la estructura institucional existente a través de las representaciones de México en el exterior y de las delegaciones de la SRE al interior de la República para abrir oficinas de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con la finalidad de dar seguimiento y difusión a los trabajos de la política mexicana de cooperación internacional. Además la Agencia podría contar con miembros del Servicio Exterior Mexicano que fueran comisionados para hacerse cargo de sus oficinas o representaciones en el exterior.

Si bien la Agencia se establecería como una entidad independiente, es necesario dejar en claro, en la legislación sobre la materia, su estrecha vinculación con la cancillería, así como la definición clara de las competencias en asuntos internacionales de cada una. En ese sentido, deben separarse claramente las competencias que tendrán las instancias políticas de las que tendrán las técnicas, así como aquéllas que serán propias de las entidades gestoras y ejecutoras de las que tendrán las entidades coordinadoras y asesoras, evitando la duplicidad de funciones.

Si existiera un orden en las intervenciones y competencias en cooperación internacional para el desarrollo —de mayor a menor— en políticas, programas y proyectos, correspondería al Gobierno, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la fijación de las políticas; a las demás Secretarías de Estado, la adopción de los programas, y a la Agencia de Cooperación la gestión, ejecución y evaluación de los proyectos.

Esquema 3.
Propuesta de Organigrama para la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo



3.3.1.3. La legislación sobre los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo

Como hemos visto en el presente capítulo, nuestro país por su grado de desarrollo recibe y otorga recursos para la cooperación internacional de manera simultánea, los primeros —también como ya hemos visto— se obtienen básicamente de países desarrollados y de organismos internacionales, en tanto que los segundos, que provienen de asignaciones presupuestales del gobierno y de otras fuentes internacionales, se enfocan principalmente hacia Centroamérica. A grandes rasgos, podemos decir que los montos involucrados en la cooperación mexicana —de tipo oficial sobre bases no financieras, es decir recursos no reembolsables— aún son muy limitados, una estimación muy general sugiere que en promedio en los últimos años nuestro país recibe de entre 90 y 100 millones de dólares anuales y ofrece aproximadamente 15 millones.

Pero más allá de los aspectos financieros, la cooperación internacional se ha traducido, de cierta forma permanente, en importantes beneficios para la política exterior de México al incidir de manera importante en el bienestar regional —principalmente en Centroamérica—, en la solidaridad con otros países, con los cuales en muchos casos las relaciones bilaterales han sido casi nulas y en la diversificación de nuestras relaciones con el exterior. No obstante, en términos económicos, el grado de significación de la cooperación mexicana todavía dista mucho de su capacidad potencial. Si bien en los últimos años se han hecho esfuerzos para crear un marco institucional adecuado y para diseñar nuevas estrategias que permitan aprovechar de manera eficaz la cooperación internacional, aún no se ha consolidado una política integral en la materia.

Es decir, en la mayoría de las acciones de cooperación todavía no se han precisado metas, no se ha definido un marco normativo de los recursos, ni se han establecido objetivos específicos que pudieran ser compartidos por el conjunto de los actores nacionales que participan en la dinámica de la cooperación internacional. De esta manera, la dispersión de recursos, el escaso impacto en los esfuerzos internos de desarrollo y la falta de un mecanismo a nivel nacional que regule, administre y evalúe los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo, han sido fenómenos constantes en la materia.

En ese sentido, además de la creación de una Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuya creación tendría como objetivo resolver fundamentalmente esta problemática, se hace necesario también establecer una legislación interna sobre los recursos provenientes de la coope-

ración internacional, con la finalidad de optimizar la gestión sobre dichos recursos. De esta manera, resulta necesario hacer énfasis en que la cooperación internacional para el desarrollo que el país ponga en práctica debe contar con sus propios recursos, y no depender de las estimaciones de carácter financiero que la SHCP hace al otorgarlos para cumplir con los objetivos y compromisos internacionales de México.

Así, resulta de especial importancia establecer una ley reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente a uno de los aspectos más importantes de la política exterior del país, específicamente en lo concerniente a los recursos de la cooperación internacional.³⁰¹ Esto si consideramos que la Carta Magna establece en su artículo 89, entre las facultades del Presidente de la República, "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el Titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; ...la cooperación internacional para el desarrollo...".³⁰² En ese sentido, esta ley establecería no sólo las bases para diseñar e instrumentar la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo, sino aquéllas para una mejor administración de los recursos, además de que con ello se ampliarían y precisarían las disposiciones que deberían observarse para la debida aplicación de dicha política.

Antes de considerar los aspectos normativos de esta ley deberá dejarse por sentado aquello que nuestro país entiende por cooperación internacional para el desarrollo. Al respecto, reiteramos lo anteriormente señalado en el sentido de tomar como punto de partida la definición desarrollada en el primer capítulo de este trabajo, ya que consideramos es la más completa por abarcar una extensa tipología y diversidad de formas de colaboración internacional que permitirían erigir una política integral de cooperación internacional. Con ello, quedaría claramente definido el campo de acción de la política mexicana en la materia. Además, con esta ley se le daría un carácter permanente a uno de los principios de la política exterior de México, que si bien se ha contemplado dentro de los objetivos y metas de los planes nacionales de desarrollo, ha tenido, por así decirlo, una vigencia quinquenal.

En ese sentido, los principales aspectos de carácter general sobre los recursos destinados a la política de cooperación internacional de México que normaría esta nueva ley serían: 1) el origen de los recursos; 2) el tipo de recursos; 3) el destino de los recursos; 4) la entidad encargada de administrar los recursos; 5) las facultades de la institución encargada de administrar los recursos, y 6) la programación, gestión y evaluación de los recursos.

³⁰¹ *Idem.*

³⁰² Fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo que se refiere al primer aspecto, la legislación en la materia deberá centrarse en regular los recursos provenientes tanto de fuentes oficiales como no oficiales. Así dicha ley deberá tener facultades sobre aquellos montos destinados a las acciones de cooperación internacional por las asignaciones presupuestales del gobierno de México, países oferentes, organismos o programas internacionales, gobiernos estatales, dependencias y entidades gubernamentales, empresas nacionales e internacionales, instituciones académicas o de investigación, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, sociedades civiles, instituciones de asistencia pública o privada y las aportaciones de la sociedad en general.

Además de captar recursos de fuentes oficiales y/o privadas, es necesaria la creación de un Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo cuya composición esté dada a partir de una asignación presupuestal del gobierno de México, pero principalmente a partir de recursos aportados por los actores no oficiales involucrados.

En lo referente al segundo aspecto, no sólo deben considerarse los recursos de carácter no reembolsable, sino que es de especial importancia para fortalecer las acciones de cooperación del país contar también con recursos de carácter reembolsable. Con ello se evitarían prácticas asistencialistas y no se limitarían los proyectos o programas de cooperación a los generalmente limitados recursos provenientes de donaciones.

Sin embargo, es indispensable aclarar que debe concebirse a los recursos reembolsables de forma diferente a la que se ha dado en la práctica, es decir no deben considerarse como créditos o financiamientos generadores de deuda y como tales estar bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ese tipo de recursos, los de carácter reembolsable, pero destinados específicamente a la promoción del desarrollo —tanto interno como internacional— vía la cooperación internacional, deben quedar bajo la administración de la entidad encargada de la gestión de la cooperación internacional del país. En ese sentido, debe hacerse una modificación en la legislación sobre la materia, es decir en la Ley General de Deuda Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, que han dado marco normativo a la denominada cooperación reembolsable confiriéndole a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las facultades sobre esos recursos.

Igualmente, con esas modificaciones, enfocadas a otorgar facultades sobre los recursos —tanto reembolsables como no reembolsables— provenientes de la cooperación internacional a la entidad encargada de diseñar la política en la materia, se llenaría el vacío jurídico que actualmente existe sobre los recursos no reembolsables, cuya administración en muchos casos se deja a discre-

cionalidad de las instituciones que participan en los programas de esa naturaleza, y se evitaría el riesgo de que dichos recursos pudieran desviarse hacia erogaciones no prioritarias para el desarrollo nacional.

El tercer aspecto al que habrá de enfocarse esta ley, estaría determinado por los objetivos y prioridades de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo. A los cuales ya hemos hecho referencia en el apartado 3.1.4.3 de este capítulo. En ese sentido los recursos que México recibe, independientemente de la fuente y el tipo de que se trate, estarían destinados a la ejecución de proyectos y programas en áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional. En tanto que los recursos que México ofrece como parte de su política de cooperación internacional estarían destinados a consolidar y ampliar los vínculos de nuestro país con países en desarrollo; trabajar de manera conjunta con esos países para superar los problemas de carácter social y económico que impiden la consecución de un desarrollo pleno; fortalecer la solidaridad internacional y regional, y apoyar los procesos de desarrollo, dando prioridad a la relación con Latinoamérica, con especial énfasis en la subregión centroamericana; lograr la plena participación de México en la cooperación internacional para el desarrollo, orientando y proyectando en el exterior las capacidades nacionales tecnológicas, productivas y empresariales; y apoyar la transferencia de conocimientos entre los países en desarrollo, para mejorar los procesos productivos de bienes y servicios e incrementar el comercio; todo lo anterior con la finalidad de contribuir a una mejor inserción del mundo en desarrollo al proceso de mundialización.

El cuarto aspecto central que deberá observar la nueva ley de cooperación internacional para el desarrollo, es la designación de la entidad gubernamental descentralizada encargada de la programación, gestión, administración y evaluación de los recursos destinados a la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo.

En ese sentido, sería de mucha utilidad para la política mexicana de cooperación internacional contar con una entidad autónoma asociada no sólo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino también a la Secretaría de Desarrollo Social, con la finalidad de coordinar esfuerzos y compatibilizar objetivos de política exterior y de desarrollo interno. A diferencia de otros países que ejercen su política en la materia exclusivamente a través de sus Ministerios de Relaciones Exteriores —en los que la cooperación internacional forma parte de la política exterior— o de los Ministerios de Planeación o Desarrollo —en los países en los que forma parte sustantiva de la política interna de desarrollo—, en el caso de México se haría una vinculación entre esas entidades gubernamentales que se traduciría en el fortalecimiento y aprovechamiento eficaz de la cooperación internacional para el desarrollo.

Las principales facultades que tendría dicha Agencia —en lo que se refiere al quinto aspecto planteado en este apartado— en términos generales serían: 1) coordinar y articular los objetivos del gobierno de México en materia de cooperación internacional con los esfuerzos de los actores involucrados en ese campo, para la planeación, gestión y control de los recursos provenientes o destinados a la cooperación internacional para el desarrollo; 2) diseñar el gasto programable de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo con base en los objetivos y estrategias de política exterior y de desarrollo social y económico interno definidas en el Programa Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo; 3) administrar el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo; 4) dar cumplimiento a los compromisos internacionales de México ante organismos o mecanismos multilaterales y agencias extranjeras relacionadas con la cooperación internacional para el desarrollo, mediante la contribución oportuna de las cuotas obligatorias correspondientes, y 5) representar al gobierno de México ante dichos organismos en todo lo relacionado con las negociaciones sobre los aspectos financieros de la cooperación internacional para el desarrollo.

Por último, en lo referente a la programación, gestión y evaluación de los recursos, la nueva ley deberá otorgar a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional todas las facultades para: 1) destinar el monto de recursos que considere pertinente a los programas y proyectos estratégicos en materia de desarrollo social y económico; 2) llevar a cabo la captación de los recursos provenientes de las diversas fuentes tanto oficiales, como no oficiales; y 3) definir los mecanismos pertinentes para la evaluación de las acciones de cooperación internacional.

3.3.2. Principales líneas de acción hacia el exterior

Para el establecimiento de una nueva política integral de cooperación internacional para el desarrollo, no sólo deberá tomarse en cuenta la planeación de acciones sobre los aspectos internos de la política en la materia, como son: la definición del tipo de cooperación que nuestro país pondrá en práctica, la modernización y reestructuración de las instituciones nacionales encargadas de la gestión de la cooperación mexicana, la ampliación y el replanteamiento de objetivos de la política en la materia, la renovación de los instrumentos o la reconsideración de las prioridades nacionales en ese campo. También deben establecerse, con base en una exhaustiva evaluación del medio internacional y de las capacidades nacionales, toda una serie de líneas de acción hacia el exte-

rior enfocadas a fortalecer y complementar los esfuerzos internos en la modernización y reestructuración de la política de cooperación internacional.

En ese sentido, en el presente apartado se hace una serie de señalamientos de carácter general sobre las acciones prioritarias que México debe llevar a cabo, principalmente en los ámbitos bilateral y multilateral, para el fortalecimiento de su política de cooperación internacional para el desarrollo.

3.3.2.1. Principales líneas de acción en el ámbito bilateral

Las principales líneas de acción que pudieran determinarse para el mejor desempeño de la política mexicana de cooperación internacional en el ámbito bilateral se enfocan en tres aspectos fundamentales: 1) la ampliación de las áreas a desarrollar establecidas en los acuerdos o convenios de cooperación de México con otros países, tanto con aquellos de diferente nivel de desarrollo —ya sea menor o mayor—, como con aquéllos de similar grado de desarrollo, 2) la adecuación y renovación de los instrumentos de la cooperación mexicana, y 3) la renovación de las modalidades de colaboración tanto con países desarrollados como en desarrollo.

Una primera necesidad primordial para fortalecer las relaciones bilaterales de México en materia de cooperación internacional es ampliar el número de áreas a desarrollar de manera conjunta tanto con países oferentes como receptores. Actualmente, la política en la materia se ha centrado, como hemos podido constatar a lo largo de este capítulo, en los campos técnico-científico y educativo-cultural, esto se debe a que dicha política se enfoca a la cooperación de tipo no reembolsable. Si bien el avance en estos campos es importante para el desarrollo de cualquier país, existen otros que resultan determinantes para tal propósito, tales como el económico en todas sus vertientes —financiera, industrial, comercial, etc.

En ese sentido, resulta indispensable que la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo se amplíe para abarcar áreas que tienen un enorme potencial y en las cuales no ha existido una coordinación o evaluación de los posibles vínculos entre países para fomentarlas, debido a la falta de una política en esa materia. Sería conveniente que nuestro país diseñara nuevas estrategias para incorporar la cooperación económica a la política de cooperación internacional no sólo en la modalidad de cooperación no reembolsable, sino también abarcar relaciones de colaboración reembolsable.

Otro de los principales aspectos a considerar en la nueva política de cooperación internacional, en el ámbito bilateral, es la renovación o adecuación de los instrumentos de la cooperación. Nuestro país debería iniciar un proceso

de revisión de los Tratados, Convenios y Acuerdos de Cooperación bilaterales que ha suscrito con los diferentes países. Podría cuestionarse la conveniencia de suscribir siempre un mismo modelo de Acuerdos o Convenios bilaterales de cooperación, ya que en principio es innecesaria la conclusión de dichos instrumentos como base jurídica para establecer una relación efectiva de cooperación.

No obstante, convendría suscribir Acuerdos o Convenios con aquellos países con los que se prevé que se establezcan relaciones de cooperación para el desarrollo a largo plazo y con los cuales existan mecanismos de seguimiento y evaluación. Con los países con los que se mantienen relaciones de cooperación esporádicas sería conveniente evitar la firma de Acuerdos o Convenios que nunca van a poder desarrollarse y realizar, en su caso, declaraciones conjuntas o acuerdos administrativos declarativos. Nuestro país debería evitar los casos en los que se firma un Acuerdo o Convenio más por razones circunstanciales de imagen que por la necesidad de regular una actividad de cooperación realmente deseada.

Por otra parte, no parece conveniente el establecimiento de un único modelo de Tratado, sobre todo si tomamos en cuenta que la naturaleza de las relaciones bilaterales varían de unos países a otros. La idea de los actuales modelos es válida para los países con los cuales se mantienen programas o proyectos de colaboración a largo plazo, sin embargo su redacción actual necesitaría una profunda revisión técnica. Sería conveniente que en los Tratados se establezca el estatuto de los expertos, cooperantes y voluntarios y el régimen fiscal (exenciones y beneficios) entre los países involucrados en las actividades de cooperación.

Asimismo, nuestro país debería impulsar la figura de las Comisiones Mixtas como instrumento de concreción de los Acuerdos o Tratados, ya que los acuerdos alcanzados en las mismas no son respetados o cumplidos en ocasiones por dependencias e instituciones de la administración pública federal a la hora de comprometer proyectos, debido a la falta de consulta y coordinación con la SRE. La Comisión Mixta debería de ser la garantía del desarrollo de los Acuerdos y el elemento esencial para la coordinación en materia de cooperación para el desarrollo. En este sentido también debería establecerse en las Actas de las Comisiones Mixtas las actividades de otros actores tanto gubernamentales como no gubernamentales financiadas con fondos públicos.

El tercer aspecto a considerarse como prioritario en la actuación de México en el ámbito de la cooperación bilateral será el de la renovación de las modalidades de colaboración tanto con países desarrollados como en desarrollo. En la actualidad, para evitar que se reproduzcan los vicios en las relaciones de cooperación que han persistido en las últimas décadas —oferentes inje-

rencistas y receptores pasivos—, es necesario diseñar esquemas de cooperación que involucren recursos reembolsables, o acciones que propicien la participación de todos los actores implicados —gubernamentales o no gubernamentales—, independientemente del tipo de relación de que se trate, ya sea horizontal o vertical, con ello se lograría un mayor compromiso de las partes cooperantes al obligarlos a rendir cuentas a la contraparte.

3.3.2.2. Principales líneas de acción en el ámbito multilateral

La labor de nuestro país en el ámbito multilateral, para la instrumentación de una política integral en materia de cooperación internacional, deberá enfocarse fundamentalmente a promover una transformación del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, que permita a los países en desarrollo, en general, tener una participación activa en la construcción de un nuevo sistema, y a México, en particular, ubicarse como país en transición con la oportunidad de aprovechar los recursos del exterior para su desarrollo interno y al mismo tiempo brindar las experiencias y capacidades nacionales a países de menor desarrollo relativo.

Para lograrlo, las principales tareas de la política exterior de México en el campo de la cooperación internacional deberán centrarse en la intensa actuación en tres vías distintas a nivel multilateral: 1) a escala global en los foros, organismos o mecanismos de alcance mundial en el marco de la ONU; 2) a escala regional en los foros, organismos o mecanismos de las diversas regiones del planeta, en especial aquéllos que agrupan a los países en desarrollo, tales como el Grupo de los 77, el Movimiento de Países No Alineados, el Grupo de los Quince, etc., y 3) en los foros, organismos o mecanismos que agrupan a los países desarrollados, tales como la OCDE, el APEC, el G-7, etc.

La participación de nuestro país en foros y organismos económicos y de cooperación internacional tendrá el doble propósito de, por un lado, contribuir al establecimiento de un ambiente económico internacional favorable a los objetivos económicos de México y, por el otro, incrementar y mejorar el diálogo con los países miembros de esos mecanismos internacionales y crear o ampliar vías de intercambio o cooperación bilateral.

En todos los tipos de foros multilaterales anteriormente mencionados, México debe pugnar por eliminar la idea que se tiene de la cooperación internacional como un sistema general de “ayudas” del mundo desarrollado a los países más pobres, en atención al deseo libre y espontáneo de ejercitar la solidaridad internacional a través de iniciativas de interés común, así como de colaborar a distribuir las distintas oportunidades internacionales de manera

más equitativa, según normas y compromisos para una más adecuada convivencia mundial. Esta forma de concebir a la cooperación no tiene nada de negativo ni de limitante, siempre y cuando no se quede anclada en la aceptación mecanicista de roles fijos y terminales para donantes y receptores, pues esta concepción necesariamente termina por aceptar como algo casi natural las exclusiones o auto marginaciones de muchos países en desarrollo de la cooperación internacional.

En ese sentido, una prioridad para nuestro país será impulsar a la comunidad internacional —donantes, receptores, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.— a tomar medidas encaminadas a la transformación del concepto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), con el cual funciona el actual sistema multilateral de cooperación para el desarrollo. Precisamente una revisión y un cambio en esta modalidad de la cooperación para el desarrollo traería consigo un nuevo esquema de cooperación Norte-Sur en el que la participación de receptores se vuelva verdaderamente activa, principalmente si el diseño de programas y proyectos de desarrollo surge de las necesidades reales que los propios países en desarrollo establezcan, con ello se eliminaría cualquier tipo de condicionalidad en las relaciones de colaboración y el establecimiento de roles fijos para los cooperantes.

Es necesario aclarar que la propuesta aquí presentada no pretende una desaparición de la AOD, ni mucho menos promover su crecimiento o impulsar su permanencia, con ello estaríamos en peligro de condenar por lo menos a mil millones de personas a vivir en condiciones de extrema pobreza en las próximas décadas. Lo que se pretende es hacer énfasis en que es necesaria una transformación significativa de los programas de asistencia que ofrecen los países donantes y las instituciones multilaterales para un aprovechamiento efectivo de esos recursos.

Como hemos podido constatar a lo largo de este trabajo, existen diversas tendencias o fenómenos que nos indican que la asistencia oficial no ha funcionado del todo. La experiencia a más de cincuenta años del establecimiento de un sistema multilateral de cooperación internacional para el desarrollo, a la cual se hizo referencia en el capítulo 1, nos ha enseñado que los actuales programas de asistencia simplemente no funcionan y no darán resultados significativos a menos que los actores involucrados cambien la manera en que ofrecen y reciben la asistencia. Si se examinara el impacto que ha tenido la asistencia oficial en las últimas dos décadas —considerando el presupuesto total que los países donantes otorgan en su conjunto— sobre los objetivos trazados para la reducción de la pobreza, observaríamos que los resultados serían casi nulos. Sobre todo si fijamos la atención en hacer una relación entre los montos de AOD y el crecimiento económico de los países que la reciben o

si atendiéramos a otros indicadores específicos del desarrollo como la mortalidad infantil y el analfabetismo.

De igual manera, en el ámbito bilateral, la experiencia de varias décadas ha demostrado que una de las principales causas de la falta de efectividad de la AOD ha sido la relación existente entre las elites políticas de los gobiernos donantes y receptores, la cual es generada precisamente por el carácter asistencialista de la AOD. En muchas ocasiones los recursos de AOD han servido más para mantener en los países en desarrollo a gobiernos cuyos intereses están ligados a los intereses de los países donantes, más que a verdaderos objetivos de desarrollo económico y social.

Después de muchos años y enormes sumas de recursos destinados a la AOD parece que no se ha hecho mucho en la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Lo paradójico es que algunos de los principales impulsores de la AOD, incluyendo aquellos que se han preocupado profundamente en la reducción de la pobreza y en el incremento de los recursos asistenciales, centran el debate en el monto de los recursos (el crecimiento de los presupuestos de los países donantes designados a la AOD hasta alcanzar el compromiso de destinar el 0.7 % de su PNB) más que en la efectividad de los mismos, al parecer no se toma en cuenta un principio de la cooperación para el desarrollo que es básico: la reducción de la pobreza no es costosa.

Para nuestro país, entre cuyos principios rectores de su política exterior se encuentra la cooperación internacional para el desarrollo, debe quedar claro que si no se lleva a cabo una transformación del actual sistema internacional de cooperación para el desarrollo basado en el concepto de AOD, se estará condenando a otra generación del mundo en desarrollo a vivir en condiciones de extrema pobreza en el próximo siglo. En esta reestructuración, que al parecer ya ha sido iniciada por los principales países donantes en el seno de la OCDE, están quedando al margen los principales beneficiarios, ante ello México debe promover de manera conjunta con todos los países receptores las iniciativas de los países en desarrollo.

De igual manera, otra de las tareas fundamentales de la política exterior de nuestro país será impulsar ante los foros multilaterales de carácter universal la ubicación del tema del desarrollo en el centro de la agenda de los debates sobre la economía mundial, haciendo especial énfasis en la reestructuración del sistema internacional de cooperación para el desarrollo establecido mediante el concepto de Asistencia Oficial al Desarrollo y en la mayor participación de las instituciones financieras internacionales.

En el marco de la ONU, que constituye un foro único para la construcción de un consenso internacional en asuntos globales, la política exterior de

nuestro país debería hacer un esfuerzo por proponer la celebración de reuniones al más alto nivel —podría ser una Reunión Cumbre, una Conferencia Internacional, o un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General— para examinar de manera integral el funcionamiento del sistema internacional de cooperación para el desarrollo y promover una nueva asociación mundial para el desarrollo. En esta propuesta, nuestro país deberá trabajar en promover la superación de la visión asistencialista que ha caracterizado a este tipo de reuniones en el pasado, y darles un potencial cualitativamente distinto vinculándolas con otros debates tales como el referente a la reforma de la arquitectura del sistema financiero internacional o al de la reforma de la ONU haciendo especial énfasis en la reestructuración de los organismos especializados encargados de los temas de desarrollo y en la renovación o transformación del sistema de cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito de la organización.

Los foros apropiados en los que nuestro país podría impulsar esta iniciativa de transformación del sistema internacional de cooperación para el desarrollo podrían ser en un futuro próximo: la Asamblea y Cumbre del Milenio, a celebrarse en Nueva York en septiembre del año 2000, en la cual según la propuesta del Secretario General se contempla abordar como uno de los temas principales el desarrollo y el combate a la pobreza. Otros foros de relevancia serían: la Cumbre de Sur, a celebrarse en la Habana en el año 2000; el Encuentro de Alto Nivel sobre Financiación al Desarrollo previsto para el año 2001, y la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, prevista para el primer semestre del año 2001.

Asimismo, en el marco de la ONU, nuestro país debería promover el apoyo de la comunidad internacional para que los países menos desarrollados den cumplimiento a sus compromisos en el ámbito del desarrollo. En muchas ocasiones esos países eluden un compromiso internacional debido a que no disponen de los recursos y la capacidad necesarios para asumir nuevas obligaciones. Esta es una importante causa de la insuficiencia de los esfuerzos de desarrollo de esos países, desde la provisión de salud hasta la reducción de la contaminación. Nuestro país debería tomar en cuenta que no es suficiente con buscar el compromiso de los países desarrollados para que incrementen los recursos de asistencia oficial que destinan al desarrollo de los países más pobres del planeta, como ya se ha señalado se requiere implementar una nueva asociación para el desarrollo basada en compromisos compartidos entre donantes y receptores.

Por último, a escala regional, principalmente en los foros, mecanismos y organismos en los que participan los países en desarrollo, nuestro país debería pugnar por la transformación y modernización de la Cooperación Técnica en-

tre Países en Desarrollo (CTPD). La propuesta de la CTPD, a finales de la década de los setenta, se realizó en contraposición y como respuesta del mundo en desarrollo a lo que era el otro orden de la cooperación internacional, es decir, aquél fomentado y administrado por los países desarrollados.

La lógica de querer destacar y afianzar características únicas y propias del mundo en desarrollo *vis a vis* de aquellas del mundo desarrollado, llevó a que la base ideológica en que se sustenta la carta fundamental de la CTPD, como es el Plan de Buenos Aires, fuera confeccionada poniendo el acento en las capacidades endógenas de los países en vías de desarrollo, en los principios de solidaridad activa que los inspira y dentro de un marco de empatía sociocultural entre ellos, y estimulando el intercambio de experiencias y capacidades institucionales principalmente radicadas en el sector público.

El plan de acción de Buenos Aires, tanto en su introducción, objetivos, como en sus recomendaciones, no dejó claramente establecida la necesidad de integrar la cooperación técnica con otros tipos de cooperación —como la económica—, ni mucho menos da criterios específicos para la integración del sector privado a las iniciativas de cooperación entre los países en desarrollo. Esta situación se ha mantenido en un importante número de proyectos y programas donde muchas ocasiones los elementos “clásicos” que han caracterizado a la cooperación horizontal le han negado espacio o apoyo a iniciativas de cooperación vinculadas a otros ámbitos, como el de la economía. La solución debe comenzar a implementarse a través del impulso de acciones orientadas a la redefinición de lo que hoy deben ser las cuestiones sustantivas para el futuro de la CTPD y las modalidades prácticas para su puesta en funcionamiento.

En ese sentido, será un imperativo para nuestro país impulsar una nueva concepción de la cooperación entre países en desarrollo, que amplíe los campos de vinculación y fortalezca las relaciones entre esos países. Debemos insistir en que la cooperación para el desarrollo, en especial la que se ejecuta a través de esquemas horizontales, no sólo debe abarcar los campos de la cooperación técnica, como ha sucedido en los últimos veinte años, nuestro país debe impulsar una ampliación de los tipos y modalidades de la cooperación entre países de similar desarrollo que se constituyan en un importante catalizador en los esfuerzos de desarrollo y en los procesos de integración regional.

CONCLUSIONES

La actual dinámica de las relaciones internacionales caracterizada por el entorno de la mundialización y la presencia de diversos problemas de carácter global en los ámbitos político, económico, social y cultural, así como los desafíos del desarrollo, obligan a los gobiernos, principalmente de los países en desarrollo, a destacar, adecuar y modernizar mecanismos, instrumentos y acciones internacionales, complementarias a las políticas exterior y económica, para contribuir con sus esfuerzos de desarrollo, como lo es la cooperación internacional para el desarrollo.

Sobre esta premisa principal, en el presente trabajo, se han analizado tres aspectos fundamentales de la cooperación internacional para el desarrollo con la finalidad de establecer diversos elementos a considerar para la instrumentación de una nueva política mexicana en esa materia, en el marco de la política exterior del país. El primer aspecto se refirió, a grandes rasgos, al marco conceptual de la cooperación en general; el segundo, al análisis de las principales características del medio internacional sobre el cual operan las políticas de cooperación y, el tercero, a la experiencia mexicana en la materia.

Si bien debimos entender por cooperación: la puesta en común de recursos destinados a la realización de un objetivo predeterminado por las partes colaboradoras, en una relación de igualdad entre sí, que supone una reciprocidad en la medida que existe una contribución mutua de medios, riesgos y beneficios; también observamos que aquel tipo de cooperación que está enfocado a la promoción del desarrollo, adopta características complejas que le hacen abarcar otro tipo de relaciones entre los actores involucrados que van más allá de lo que se entendería en sentido estricto por cooperación.

En efecto, con el análisis conceptual realizado en el primer capítulo quedó claro que la cooperación internacional para el desarrollo, al establecerse entre actores en los que no existe una igualdad de circunstancias, tanto en términos de capacidad como de desarrollo socioeconómico, se extiende a otras formas que son propias de las relaciones de ayuda o asistencia, las cuales generalmente se caracterizan por un tipo de vinculación desigual entre un actor pasivo, el receptor, y uno activo, el oferente.

En ese sentido, se constató que tanto la ayuda, la asistencia técnica y la asistencia oficial para el desarrollo —que son formas de colaboración a las que no podríamos considerar dentro de lo que entendemos en sentido estricto por cooperación— son partes de una obra común: la cooperación internacional

para el desarrollo, cuya característica especial es la de ser una importante vinculante de otras formas de colaboración internacional.

Así, hemos podido afirmar que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) —concepto fundamental sobre el cual se basa el actual sistema internacional de cooperación— no es más que un componente de lo que debemos entender por cooperación internacional para el desarrollo, si lo que se pretende es establecer una política integral de cooperación. Por consiguiente, quedo claro que la cooperación para el desarrollo se refiere a un concepto más amplio que no sólo se enfoca a recursos aportados o acciones ejecutadas por la vía oficial (gubernamental) y de carácter asistencial, ni a recursos que son otorgados en términos concesionales, sino que también incluye recursos privados y toma en cuenta la participación otros actores internacionales, además de los Estados y promueve las responsabilidad conjunta en las tareas del desarrollo.

Con base en esos criterios, se definió a la cooperación internacional para el desarrollo como el conjunto de acciones, proyectos, programas o convenios de colaboración establecidos por dos o más actores internacionales —generalmente una parte oferente que cuenta con recursos y capacidades, y una receptora que debe cubrir necesidades de desarrollo—, con la finalidad de promover el progreso, fortalecer las capacidades de desarrollo económico y contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora y, al mismo tiempo, generar beneficios para la parte oferente. De esta manera, quedó establecido que la cooperación internacional para el desarrollo comprende desde acciones de ayuda, asistencia y colaboración técnica, transferencias de recursos financieros a través de donativos, préstamos blandos y créditos; hasta la transferencia de conocimientos y tecnología e incluso el acceso a corrientes comerciales y de inversión.

Así, se pudo constatar que la cooperación para el desarrollo se extiende a muy diversos campos, como los de la cooperación económica, social y cultural, cuyos subtipos principales son la cooperación financiera, comercial, técnica, científica, tecnológica y educativa. Al mismo tiempo que adopta diferentes modalidades, tales como la cooperación bilateral, multilateral, triangular y multilateral, y también diversas formas que abarcan la cooperación gubernamental, no gubernamental y mixta: la reembolsable y no reembolsable; y se ejecuta en dos niveles principales, horizontal y vertical. Adicionalmente, como se observó, incluye otras modalidades de colaboración, tales como la asistencia oficial para el desarrollo, que abarca donaciones, préstamos blandos y asistencia técnica; la ayuda externa, cuyas formas o modalidades principales son: la económica, la humanitaria y de emergencia; y, por último, el financiamiento al desarrollo, el cual está conformado principalmente por créditos a largo plazo y condonación de deuda.

De esta manera, el análisis realizado sobre el marco conceptual de la cooperación para el desarrollo, nos permitió afirmar que si bien pueden conjuntarse todos estos tipos, modalidades y formas de colaboración internacional para definir a la cooperación para el desarrollo, esto no se ha dado en la práctica, ya que no se ejecutan de manera integral y estructuradas de una manera coordinada como parte de una política de cooperación internacional. De hecho, en muchas ocasiones estas formas de colaboración operan de manera aislada, teniendo un escaso impacto en el desarrollo de los países receptores, lo que ha generado, como ya vimos, el desprestigio de la cooperación para el desarrollo en los principales países donantes.

De hecho, como pudimos constatar, los problemas que enfrenta el actual sistema internacional de cooperación para el desarrollo basado en el concepto de AOD, se caracterizan por la escasa articulación de las diversas formas de colaboración para el desarrollo que existen, y por el hecho de que las acciones se reducen a proyectos y programas en sectores muy localizados o específicos, sin atender al carácter sistémico del desarrollo. Esto, aunado a la cada vez mayor reducción de recursos otorgados por la vía oficial o gubernamental, lo cual ha excluido a otros importantes actores de la cooperación de los esfuerzos internacionales en favor del desarrollo.

En ese sentido, surgió como una de las principales propuestas para el mejor funcionamiento del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, la transformación paulatina del actual sistema de cooperación basado en AOD. Así, hemos podido afirmar que el tipo de cooperación para el desarrollo que se requiere para hacer frente a los desafíos del desarrollo, debe —basándose en un nuevo concepto de asociación—, reconocer que:

- a) La cooperación internacional para el desarrollo abarca otras formas de colaboración que no son —en sentido estricto— propias de la cooperación en general, tales como la ayuda, la asistencia técnica y la asistencia oficial para el desarrollo;
- b) la cooperación internacional para el desarrollo no sólo abarca los campos de la ciencia, la tecnología y la cultura, sino que se extiende a todos los ámbitos de las relaciones internacionales;
- c) no es únicamente una fuente de financiamiento complementario para el desarrollo, sino un valioso instrumento para adquirir recursos, conocimientos, tecnología, e incluso incrementar las relaciones e intercambios comerciales y el acceso a nuevos mercados y corrientes financieras, con lo cual se contribuye de manera importante a la construcción y fortalecimiento de las ca-

pacidades nacionales, al mismo tiempo que incrementa y mejora la calidad del diálogo político entre las naciones.

- d) la cooperación internacional para el desarrollo es un complejo sistema que lleva en sí una dinámica de colaboración entre varios actores que al mismo tiempo de interactuar en asuntos determinados por ellos mismos, posibilita diferentes formas, tipos y modalidades de colaboración, y hace viable un acercamiento mutuo, generalmente positivo;
- e) la cooperación internacional para el desarrollo es una excelente vinculante de todos los tipos de colaboración entre las naciones, tales como la cooperación política, económica, social, cultural, etc.;
- f) si bien en su práctica se establece un tipo de relación asimétrica, que forzosamente generaría prácticas asistencialistas, debe denominarse cooperación a estas acciones en la medida en que su objetivo es la participación activa de la parte receptora, bajo la idea de responsabilidad común pero diferenciada entre países desarrollados y en desarrollo, de acuerdo las capacidades de los cooperantes;
- g) constituye un instrumento complementario en las tareas internas y externas del desarrollo, no sustituye los esfuerzos internos de cada país, y
- h) este tipo de cooperación se convierte en un instrumento de política exterior a través del cual se puede contribuir al desarrollo nacional y al mismo tiempo a fortalecer nuestras relaciones políticas económicas y culturales con otros países.

Con base en las anteriores consideraciones generales sobre la cooperación para el desarrollo, una primera propuesta planteada en este trabajo se refirió a la necesidad de idear un nuevo concepto que rijas las relaciones de cooperación y sustituya al de AOD, establecido hace más de 25 años, denominado Recursos de Cooperación para el Desarrollo (RCD), con el cual se incluirían otras fuentes de recursos, no sólo los de carácter concesional y otorgados por la vía oficial, sino de recursos privados e inversiones, además de que se involucraría a otros actores no gubernamentales en los esfuerzos a favor del desarrollo y se fomentaría la participación de la sociedad en su conjunto.

Una vez establecido el tipo de cooperación deseable para la política mexicana en la materia, debimos entender el medio sobre el cual operaría dicha política, haciendo una evaluación general de las tendencias que caracterizan al actual medio internacional, con ello se pudieron detectar los factores que de-

berán tomarse en cuenta al momento de instrumentar una política de cooperación, en el marco de la política exterior.

Así, el análisis realizado en el segundo capítulo de este trabajo, nos permitió establecer tres ideas fundamentales en torno a la etapa de transición que en la actualidad vive la sociedad internacional hacia el establecimiento de un nuevo orden mundial. Es decir, en torno al ámbito en el cual actuará nuestro país al poner en práctica su política de cooperación internacional para el desarrollo.

En primer término, pudimos constatar que en la actualidad no existe un nuevo orden mundial, sino que la sociedad internacional asiste a una etapa de transición en la que hemos presenciado una transformación acelerada y sustantiva de diversos elementos básicos que conformaron el mundo conocido después de la Segunda Guerra Mundial, y en la que aparecen nuevos factores que darán forma a ese nuevo orden.

Asimismo, constatamos que esta etapa de transición presenta un sinnúmero de problemas y fenómenos de orden político, económico, social y cultural que han adquirido dimensiones impensables, a los cuales denominamos problemas globales, y de no resolverse impedirán la conformación de un nuevo orden mundial. Quedó establecido que la mayoría de los problemas globales están asociados al desarrollo económico y social de muchos países que requieren el apoyo de la sociedad internacional para instrumentar acciones coordinadas y bien financiadas para enfrentarlos.

Así, pudimos confirmar que en la actualidad se impone como una prioridad internacional, el establecimiento de relaciones internacionales basadas en la cooperación y no en la confrontación, y que existe en la sociedad internacional, cada vez más, la conciencia de que los problemas globales afectan a todos, tanto a países desarrollados, como en desarrollo, y que es claro que no podrán enfrentarse de manera unilateral, que su solución requerirá de acciones concertadas a escala mundial y con la participación de todos los actores internacionales, no sólo la de los Estados, bajo un nuevo esquema de cooperación para el desarrollo, como elemento fundamental que contribuirá a establecer las bases para diseñar nuevas formas de colaboración entre países desarrollados y en desarrollo que les permitan enfrentar los problemas globales de manera conjunta.

En ese sentido, pudimos afirmar que el desarrollo económico y social de un número elevado de países y regiones, todavía rezagadas, así como el aumento del nivel de vida de una considerable cantidad de personas en el mundo, sólo se logrará con la participación de todos los países a través de la cooperación internacional, principalmente aquella que está enfocada al desarrollo, sustentada en los principios de co-responsabilidad, co-participación, co-

financiamiento, no condicionalidad y pleno respeto a las prioridades nacionales, y bajo la idea de una responsabilidad común pero diferenciada entre países desarrollados y en desarrollo.

De hecho, pudimos observar la necesidad que existe, sobre todo para los países en desarrollo, de diseñar esquemas novedosos de cooperación que permitan aprovechar las tendencias de la mundialización y que estén basados en la responsabilidad y el trabajo conjunto de todas las partes y no en el carácter asistencialista que se ha mantenido en las relaciones de cooperación bilateral y multilateral por más de cincuenta años en el sistema internacional de cooperación basado en la AOD. Es decir, constatamos la urgencia de una transformación del sistema internacional de cooperación para el desarrollo tanto en el ámbito bilateral como multilateral. Tal y como ha sido, en los últimos años, el planteamiento de los principales organismos encargados de estudiar y coordinar las políticas de cooperación para el desarrollo, como la OCDE y la ONU.

Una segunda idea que se estableció a partir del análisis realizado, es la que se refiere a la mundialización o globalización como proceso de exclusión y que repercute en cualquier propuesta que, a nivel bilateral o multilateral, se pretenda presentar para establecer esquemas novedosos de cooperación para el desarrollo.

Pudimos comprobar que la denominada globalización muestra dos facetas: por un lado es un proceso que ha propiciado la integración, sobre todo regional y de tipo económico, de muchos países y los ha llevado a ser más interdependientes entre sí; pero por otro, ha generado que un gran número de países, sobre todo los insuficientemente desarrollados, vean disminuir sus niveles de bienestar y de desarrollo al quedar excluidos de los supuestos beneficios de la mundialización, como podrían ser las corrientes de recursos financieros o comerciales y el acceso a mercados o a nuevas tecnologías, los cuales, como pudimos constatar, son elementos fundamentales para el desarrollo económico y social de cualquier país.

También pudimos observar que la globalización es indisociable de un número reducido países, los más desarrollados, en particular los pertenecientes al Grupo de los Siete, cuya presencia y poder de decisión en los polos dinámicos de la economía mundial y en los principales organismos multilaterales de conducción mundial, tanto en el ámbito político, económico, social y cultural, es evidente.

Esto nos llevó a inferir que la denominada globalización es un proceso que ha sido impuesto por los países más desarrollados como una idea homogeneizadora de la sociedad internacional en todos los ámbitos, principalmente en aquellos aspectos en los que se pretende construir el nuevo orden mundial, en lo político: la idea occidental de democracia, en lo económico: el libre mer-

cado, en lo social: el respeto a los derechos humanos, en lo cultural: los valores del consumo. Todo ello con la finalidad de extender sus intereses económicos y políticos a todas las regiones del planeta. En ese sentido afirmamos que la mundialización no es nociva como proceso integrador, el aspecto negativo de este proceso es la pretensión de imponerse en un solo sentido.

Así, quedó establecido que la mundialización es un factor fundamental que no puede soslayarse y que deberá tomarse en cuenta para cualquier propuesta de instrumentación que se pretenda para el establecimiento de nuevas formas de cooperación para el desarrollo.

En ese sentido, el análisis del proceso de globalización nos llevó a establecer que la cooperación internacional debe modificarse y adaptarse a las nuevas realidades de la sociedad internacional, sobre todo para que aquellas regiones aún insuficientemente desarrolladas puedan aprovechar o transformar las tendencias de la mundialización. Resultó evidente que la cooperación ha dejado de ser un asunto exclusivo de los Estados y que su aplicación no se circunscribe a la vía oficial o gubernamental; actualmente, si se pretende su eficacia, debe concebirse como un proyecto de sociedad en el que participan todos los actores involucrados en el desarrollo económico y social de los países, lo que redundaría en mayores recursos para la cooperación, y los estados deben tomar la iniciativa para coordinar los esfuerzos de todos los actores en favor del desarrollo.

A partir de lo anterior, se desprendió la tercera idea sobre la situación del medio internacional en la actualidad, es decir, la referente a la cooperación internacional para el desarrollo como elemento indispensable para la construcción de un nuevo orden mundial. Con la salvedad de que la cooperación internacional para el desarrollo no sustituye los esfuerzos de cada país por alcanzar su desarrollo, sino que es sólo un elemento complementario que contribuirá de manera importante a alcanzar los objetivos y cumplir los compromisos de desarrollo global planteados en muchos foros en el ámbito multilateral.

En ese sentido, como hemos afirmado, la nueva forma de cooperación deberá hacer a un lado el concepto de asistencia y partir de las nociones fundamentales de trabajo y responsabilidad conjunta de los cooperantes. Así, quedó establecido que la tarea de transformar los viejos esquemas de cooperación es responsabilidad tanto de países desarrollados, como en desarrollo. Sin embargo, en la actualidad los que han planteado las nuevas iniciativas han sido los principales países desarrollados, o donantes, fundamentalmente en el seno de la OCDE, pero, como se hizo evidente, se requieren las propuestas de los receptores, sobre todo para no repetir los errores de décadas pasadas. En tal sentido, quedó establecido que el diseño de una política novedosa de coopera-

ción internacional para el desarrollo es una de las principales tareas que México deberá concluir en los próximos años.

En efecto, el tercer gran apartado de este trabajo se enfocó a identificar o establecer los elementos indispensables que permitirán a nuestro país instrumentar una nueva política de cooperación internacional para el desarrollo, en el marco de la política exterior.

En ese sentido, con base en la revisión de la experiencia mexicana en materia de cooperación, se constató que nuestro país ha llevado a cabo, principalmente en los últimos cinco años, un proceso de reestructuración de su política en la materia para hacerla más eficaz. Se observó que de 1994 a principios de 1998, como un primer paso, se le otorgó un lugar importante en nuestra política exterior, con la creación de una Subsecretaría de Estado encargada específicamente de los asuntos de cooperación internacional. Asimismo, como un nuevo impulso de esta transformación, se creó en enero de 1998, como órganos desconcentrado de la Cancillería el actual Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.

Sin embargo, también se pudo constatar que en la gestión de la cooperación mexicana, a pesar de la reestructuración que ha comenzado hace varios años, aún existen deficiencias operativas para aprovechar los escasos recursos con los que cuenta, además de la falta de mecanismos que propicien nuevas modalidades de colaboración y la participación de otros actores.

En tal sentido, se confirmó la necesidad que existe de instrumentar acciones encaminadas al establecimiento de una política integral de cooperación internacional para el desarrollo, aparejada una reestructuración institucional, que brinde instrumentos para fortalecer las capacidades nacionales y fortalecer los esfuerzos internos en el fomento al desarrollo económico y social de México.

Asimismo, sobre la base de una serie de consideraciones sobre la situación interna en aspectos como economía, condición de la sociedad y medio ambiente, se pudo constatar que, a grandes rasgos, la situación socioeconómica del país presenta severos rezagos en diversos aspectos relevantes para el desarrollo, como la situación de pobreza extrema que vive un gran número de mexicanos, la cada vez mayor polarización de la riqueza, los problemas de insalubridad o la falta de acceso de muchos mexicanos a los servicios de salud, el analfabetismo, la contaminación de las grandes ciudades, la falta de infraestructura para el campo y otras áreas de la industria, etc.,

En ese sentido, con el fin de proponer una instrumentación integral de la política mexicana de cooperación, se establecieron una serie de líneas de acción en dos planos principales de actuación, el interno y el externo. Pudimos constatar que, en el plano interno, principalmente se requiere de una renova-

ción o modernización de las estructuras institucionales encargadas de la gestión y ejecución de la cooperación para el desarrollo. Con base en ello afirmamos que la cooperación mexicana ha carecido hasta el momento de una estructura institucional unitaria, verdaderamente independiente, que esté vertebrada funcionalmente a través de una adecuada programación y en la cual se establezca una clara distinción de funciones de los actores nacionales involucrados en todos los campos que abarcan las acciones de la cooperación internacional para el desarrollo.

Se hizo evidente que la falta de una entidad verdaderamente independiente que coordine las acciones de las instituciones gubernamentales encargadas de fomentar el desarrollo, aunada a la escasa vinculación que existe con otros actores fundamentales para la promoción del desarrollo, como las empresas, obligan a la creación de una nueva institución, específicamente una agencia mexicana de cooperación para el desarrollo.

Adicionalmente al establecimiento de una entidad independiente que integre a todos los actores nacionales e internacionales de la cooperación, se confirmó la idea de que para que sea eficaz y eficiente, se requiere dotar a la cooperación mexicana de sus propios recursos y que esto se lograría sólo a través de una legislación sobre la materia. En tal sentido, impulsamos la propuesta hecha por la propia Cancillería en 1996, aunque con diversas variantes, sobre la creación de un Fondo Nacional y una ley de cooperación internacional. De igual manera, complementando lo que sería un sistema nacional de cooperación para el desarrollo, quedó claro que debe impulsarse la elaboración de un Programa Nacional en la materia. Dichas acciones transformarían cualitativamente la forma en que nuestro país pone en práctica su política de cooperación.

En el plano internacional, se consideraron como principales líneas de acción para la política exterior de nuestro país para fortalecer nuestras acciones de cooperación, en el ámbito bilateral: 1) la ampliación de las áreas a desarrollar establecidas en los acuerdos o convenios de cooperación de México con otros países, tanto con aquellos de diferente nivel de desarrollo —ya sea menor o mayor—, como con aquéllos de similar grado de desarrollo, 2) la adecuación y renovación de los instrumentos de la cooperación mexicana, y 3) la renovación de las modalidades de colaboración tanto con países desarrollados como en desarrollo.

En el plano multilateral, se establecieron como una de las principales líneas de acción prioritaria promover una transformación del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, que permita a los países en desarrollo, en general, tener una participación activa en la construcción de un nuevo sistema, y a México, en particular, ubicarse como país en transición con la

oportunidad de aprovechar los recursos del exterior para su desarrollo interno y al mismo tiempo brindar las experiencias y capacidades nacionales a países de menor desarrollo relativo.

Para lograrlo, quedó establecido que las principales tareas de la política exterior de México en el campo de la cooperación internacional deberán centrarse en la intensa actuación en tres vías distintas a nivel multilateral: 1) a escala global en los foros, organismos o mecanismos de alcance mundial en el marco de la ONU; 2) a escala regional en los foros, organismos o mecanismos de las diversas regiones del planeta, en especial aquéllos que agrupan a los países en desarrollo, tales como el Grupo de los 77, el Movimiento de Países No Alineados, el Grupo de los Quince, etc., y 3) en los foros, organismos o mecanismos que agrupan a los países desarrollados, tales como la OCDE, el APEC, el G-7, etc.

En general, se hizo evidente que la cooperación mexicana debe extender su ámbito de acción para impulsar desde el exterior el desarrollo del país, en ese sentido, pudimos confirmar que resulta indispensable propiciar un gran esfuerzo de coordinación a nivel gubernamental que incorpore acciones del sector privado e incluya en este proyecto a otros actores sociales, políticos y académicos. Ello, como pudimos constatar, resulta esencial para la consecución de los objetivos estratégicos de la política exterior en el ámbito de la cooperación, no sin dejar de considerar a la Cancillería como la única instancia coordinadora que puede articular una acción en conjunto en las relaciones internacionales de nuestro país.

Es necesario apuntar que la reestructuración de la cooperación mexicana debe inscribirse en la dinámica de los cambios internacionales y en la necesidad de la renovación institucional interna, tal proceso ha de conducirse teniendo en cuenta dos aspectos fundamentales: 1) otorgar un espacio a la participación de la sociedad en su conjunto y 2) atender a la modificación internacional de la cooperación y la categoría de nuestro nivel de desarrollo, para acceder a los beneficios que la posición nos brinda.

Finalmente, es necesario impulsar la transformación de la cooperación internacional de una instancia de operación administrativa a una de gestión apta para dirigir y programar las actividades en este campo en beneficio de los sectores de la población más desfavorecida del país.

GLOSARIO DE SIGLAS

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ACP	Países de Africa, del Caribe y del Pacifico.
ADI	Asociación de Desarrollo Internacional (Banco Mundial).
AEC	Asociación de Estados del Caribe.
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional.
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio.
AIF	Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial).
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas.
ALPRO	Alianza para el Progreso.
AMI	Acuerdo Multilateral de Inversión.
ANSEA	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.
AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo.
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.
ARB	Asignación de Recursos Básicos.
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior.
BANXICO	Banco de México.
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica.
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BITS	Agencia Sueca de Cooperación Técnica y Económica Internacional.
BM	Banco Mundial.

CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE.
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.
CARICOM	Comunidad del Caribe.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CERI	Centro para la Investigación y la Innovación Educativas.
CFE	Comisión Federal de Electricidad.
CFE	Comisión Federal de Electricidad.
CFI	Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial).
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas de Inversiones (Banco Mundial).
CIDA	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.
CIP	Cifra Indicativa de Planificación.
CMCCC	Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe.
CNCA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
CNEC	Cámara Nacional de Empresas de Consultoría.
CNIE	Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
COCEX	Comisión de Comercio Exterior.
COMPEX	Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
CONAZA	Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
CONCAMIN	Confederación Nacional de Cámaras Industriales.
COPROMEX	Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México.
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.
DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación.
DCD	Dirección para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido).
DGCCC	Dirección General de Cooperación con Centroamérica y el Caribe, SRE.

Glosario de Siglas

DGCEC	Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural, SRE.
DGCED	Dirección General de Cooperación Económica y Desarrollo, SRE.
DGCTC	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, SRE.
DHS	Desarrollo Humano Sostenible.
ECA	Administración de Cooperación Económica.
ECMT	Conferencia Europea de Ministros de Transporte.
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la ONU.
ECOTECH	Mecanismo de Cooperación Económica y Técnica de las Economías del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.
EXIMBANK	Banco de Importaciones y Exportaciones de Estados Unidos.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
FINNIDA	Agencia Finlandesa para el Desarrollo.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FMPM	Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal.
FNUAP	Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población.
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales.
FONATUR	Fondo Nacional del Fomento al Turismo.
G-3	Grupo de los tres (México, Colombia y Venezuela)
G-7	Grupo de los Siete (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido).
GAD	Grupo de Asistencia al Desarrollo (OCDE)
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.
G-RÍO	Grupo de Río.
GTZ	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica.
HABITAT	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
IEA	Agencia Internacional de Energía.

IED	Inversión Extranjera Directa.
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
IMEXCI	Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
INI	Instituto Nacional indigenista.
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
NAFIN	Nacional Financiera.
NEA	Agencia Nuclear de Energía.
NEP	Nota Estratégica de País.
NORAD	Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo.
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OECE	Organización para la Cooperación Económica Europea
OIEA	Organismo Internacional de la Energía Atómica.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMC	Organización Mundial de Comercio.
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (Banco Mundial).
OMI	Organización Marítima Internacional.
OMM	Organización Meteorológica Mundial.
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONG	Organizaciones No Gubernamentales.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.

ONU	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
OPEP	Países Exportadores de Petróleo.
OPS	Organización Panamericana de la Salud.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PBEC	Consejo Económico Asia-Pacífico.
PEA	Población Económicamente Activa.
PIB	Producto Interno Bruto.
PMD	Países Menos Desarrollados.
PNB	Producto Nacional Bruto.
PND	Programa Nacional de Desarrollo.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PRDC	Programa Regional de Desarrollo Cultural.
PRDCYT	Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico.
PREDE	Programa Regional de Desarrollo Educativo.
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación.
PROMEXCODE	Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo.
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo.
SAGDR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
SE	Secretaría de Energía.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
SECTUR	Secretaría de Turismo.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SELA	Sistema Económico Latinoamericano.
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SNU	Sistema de Naciones Unidas.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores.
SSA	Secretaría de Salud.
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
SUNFED	Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
TICA	Agencia Turca de Cooperación Internacional.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
UE	Unión Europea.
UIO	Universidad de las Indias Occidentales.
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer.
UPU	Unión Postal Universal.
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo (Estados Unidos).

FUENTES DE CONSULTA

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alonso, Martín. *Enciclopedia del Idioma*. 3 Tomos, Ed. Aguilar, México, 1988.

Anguiano, Eugenio. *La cooperación internacional para el desarrollo*. México, PRI, 1993.

BANAMEX, *México Social 1996-1998, estadísticas seleccionadas*, Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL. México, 1998, 775 pp.

Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*. Washington, D.C., EUA., 1990.

_____. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998-1999*. Washington, D.C., EUA, 1998.

_____.: *Informe Anual 1996*. Washington, D.C., EUA, 1996, pp. 81-141.

Chomsky, Noam y Heinz Dieterich: *La Sociedad Global: Educación, Mercado y Democracia*. México, Joaquín Mortiz, 1995.

Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica: *Cooperación México-Centroamérica/Documentos Básicos 1*. México, CMCCC, 1991.

_____.: *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995*. México, CMCCC, 1996.

_____.: *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1996*. México, CMCCC, 1997.

De Silva, Leelananda. *Ayuda al Desarrollo: datos y problemas*. Madrid, IEPALA, 1985, 152 pp.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. (Volumen 1), Madrid, Ed. Aguilar, 1979, p. 603.

_____.: (Volumen 3), Madrid, Ed. Aguilar, 1979, p. 187

Gorostiaga, Xabier. *El sistema mundial: situación y alternativas. La experiencia, la visión y las propuestas desde las víctimas*. México, CIICH-UNAM, 1995.

Green, Rosario: *Los Organismos Financieros Internacionales* (colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, núm. 14), México, UNAM, 1986.

Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México, S.R.E., Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1993.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. México, Porrúa, 4ª edición, 1996.

INEGI. *Cooperación Internacional*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994, 88 pp.

Iturriaga, Renato. *Marco programático para el desarrollo de la cooperación técnica y científica*. México, S.R.E., 1993.

Jauberth Rojas, H. Rodrigo et. al., "La Triangulación Centroamérica – México – Estados Unidos" ¿Una oportunidad para el desarrollo y la paz?. CIDE, PACCA, CRIES, DEI, Colección Universitaria, San José, Costa Rica, 1991, 227 pp.

La política exterior de México en el nuevo orden mundial, antología de principios y tesis. Prólogo de Juan María Alponente. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 428 pp.

La política exterior de México. Enfoques para su análisis. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Centro de Estudios Internacionales: El Colegio de México, 1997.

Loaeza, Soledad (coordinadora): *La cooperación internacional en un mundo desigual*. México, El Colegio de México, 1994, 477 pp.

Luchaire, François: *La Ayuda a los Países Subdesarrollados* (Colección ¿qué sé? No. 24), Barcelona, Ed. Oikos-Tau, 1971.

Malpica de la Madrid, Luis, *¿Qué es el GATT?*. México, Grijalbo, 1979, pp.13-25.

OCDE. *Development Cooperation* Reporte 1995 del CAD de la OCDE; OCDE, París, 1996.

_____. *Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation*. OCDE, París, 1996.

_____. *Série des examens en matière de coopération pour le développement: France*. Paris, OECD, 1997, p.69.

_____. *Development Co-operation: 1996 Report*, DAC-OECD, Paris 1997.

_____. *Development Co-operation: 1997 Report*, DAC-OECD, Paris 1998.

_____. *Principios del CAD para una ayuda eficaz*. México, OCDE/CAD, Multiprensa, 1994, 187 pp.

Organización de las Naciones Unidas. *ABC de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas, Nueva York, 1995, 370 pp.

Estudio Económico y Social Mundial 1997. Tendencias y Políticas en la Economía Mundial. Naciones Unidas, Nueva York, 1997.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial: Desarrollo Industrial, *Informe Mundial 1996 (Resumen Operativo)*. México, F.C.E., 1996.

Partido Revolucionario Institucional. *Un programa de política exterior: Ernesto Zedillo Ponce de León, comentarios*. México, PRI, Comisión de Asuntos Internacionales, 1994, 250 pp.

Pérez Bravo, Alfredo e Iván Sierra: *Cooperación Técnica Internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. México, PNUD-SRE, 1998, 269 pp.

Pipitone, Ugo. *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*. México, F.C.E.-C.I.D.E., 1993.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford University Press, 1999.

_____. *Cooperación Política para la Descentralización del Estado*. Santiago de Chile, PNUD, 1997.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1996 (Crecimiento económico y desarrollo humano)*. México, PNUD, Multiprensa, 1996, p. 238.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994 (Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana)*. México, PNUD, F.C.E., 1994, pp. 80-81.

_____. "Global Markets, Poor Nations, Poor People", Human Development Report 1992.

Rabasa, Emilio O. (coord.) *Los Siete Principios Fundamentales de la Política Exterior de México*. México, PRI, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, 1993, 97 pp.

Ramírez Brun, Ricardo: *Países en Desarrollo y Sistema Internacional*, colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, núm. 47, UNAM, México, 1985, 37 pp.

Roldán, Eduardo. *Perspectivas regionales de la política exterior de México 1988-2000*. Puebla, Universidad de las Américas, Departamento de Relaciones Internacionales, 1989, 86 pp.

Rozental, Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernidad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 198 pp.

Santa Cruz, Hernán. *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial, 1941-1960 los años de la creación*. Tomo I. Buenos Aires, GEL, 1984, 500 pp.

_____. *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial, luces, sombras y tormentas en los años maduros*. Tomo II. Buenos Aires, GEL, 1988, 452 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1995.

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Guía de Cooperación Técnica Internacional*. México, S.R.E./ PNUD, 1988, 178 pp.

_____. *Informe de Labores 1995*. México, SRE, 1996.

_____. *Informe de Labores 1996*. México, SRE, 1997.

_____. *Informe de Labores 1997*. México, SRE, 1998.

_____. *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995*. México, S.R.E., Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, 1996, 31 pp.

_____. *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1996*. México, S.R.E., Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, 1997, 32 pp.

_____. *Objetivos, Prioridades y Estrategias de la Cooperación Técnica Internacional de México*. México, S.R.E.-PNUD, 1987.

_____. *Programa Nacional de Cooperación Técnica México/PNUD: Instructivo para la preparación y presentación de proyectos nacionales 1978-1981*. México, S.R.E., Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, 1977.

Solana, Fernando. *Cinco años de política exterior*. México, Ed. Porrúa, 1994.

Tamames, Ramón. *Estructura económica internacional*. México, Alianza Editorial/CNCA, 1991, 494 pp.

REFERENCIAS HEMEROGRAFICAS

"Consideran crucial el apoyo de México para que Chile ingrese al TLC", *El Economista*, México, D.F., 22 de agosto de 1995.

"Dice el Viceministro Alexandru Burian: México y Moldova Tendrán un Papel Dinámico en el Nuevo Orden Mundial", *Excélsior*, México, D.F., 19 de mayo de 1995

"Drástica reducción de recursos para combatir la pobreza: ONG", *La Jornada*, México, D.F., 11 de febrero de 1999.

"Es voluntad de México continuar con esfuerzos en favor de CA: Gurría", *El Día*, México, D.F., 19 de junio de 1995.

"Firman China y México 62 Proyectos de Cooperación Técnica y Científica", *Excélsior*, México, D.F., 10 de julio de 1995

"Firman convenio agrícola con un organismo interamericano: Darán apoyos técnicos a países centroamericanos y del Caribe", *Diario de México*, México, D.F., 16 de junio de 1995

"La Relación Bilateral México-EU, en su Mejor Momento: es Necesario Mantener el Intercambio Educativo: Jones", *Excélsior*, México, D.F., 3 de mayo de 1995

"La Relación con China. Prioridad en la Política Exterior de México: Treviño", *Excélsior*, México, D.F., 7 de julio de 1995

"Las Relaciones México-Japón están en su mejor momento: J. Treviño", *Excélsior*, México, D.F., 14 de julio de 1995.

"México anuncia plan de cooperación con naciones del Caribe", *Novedades*, México, D.F., 26 de junio de 1995.

"México y Alemania Negocian Nuevo Programa Artístico", *Excélsior*, México, D.F., 10 de noviembre de 1995.

"Momento propicio para reforzar vínculos con Centroamérica", *La Jornada*, México, D.F., 27 de junio de 1995.

"Necesarios mayores lazos culturales y educativos con EU, afirma Treviño", *El Universal*, México, D.F., 8 de noviembre de 1995.

"Nueva estructura en la cancillería mexicana: Juan Rebolledo, Sergio González y Javier Treviño, en las subsecretarías de la SRE", *El Nacional*, México, D.F., 7 de diciembre de 1994.

"Países latinoamericanos acuerdan fortalecer procesos democráticos", *Novedades*, México, D.F., 16 enero de 1995

"Positivas las relaciones comerciales de México con Centro y Sudamérica", *El Heraldillo de México*, México, D.F., 27 de junio de 1995

Aranda, Jesús. "Sólo un diplomático de carrera en las principales carteras de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Sergio González Gálvez lo es desde 1975", *La Jornada*, México, D.F., 12 de diciembre de 1994

Arvizu Arrijoja, Juan. "Enfrentará México el desafío de la globalización: EZP", *El Universal*, México, D.F., 16 de agosto de 1995.

Arvizu Arrijoja, Juan. "Estratégica y activa, la política exterior mexicana, señala Zedillo", *El Universal*, México, D.F., 10 de agosto de 1995.

Cruz, Filiberto. "Afianzan México y Estados Unidos Lazos en Educación y Cultura", *El Sol de México*, México, D.F., 8 de noviembre de 1995.

De Alva, María. "Son empleados en Secretaría de Relaciones Exteriores sin ser diplomáticos", *Reforma*, México, D.F., 12 de diciembre de 1994.

Enciso L., Angélica "Excluidos del Progreso. 13 millones de pobres", *La Jornada*, 2 de marzo de 1999, México, p. 60.

Fuji, Gerardo, "Los desafíos centrales que enfrenta la economía mexicana" (tres partes), *La Jornada*, México, D.F., 30 de enero de 1999, p.17.

García Segura, José. "Zedillo: invariable la política exterior. La diplomacia mexicana se conduce con pleno apego a los principios históricos", *El Día*, México, D.F., 10 de agosto de 1995.

Gutiérrez, Hugo. "Piden entendimiento entre México y USA", *El Norte*, Monterrey, N.L., 29 de agosto de 1995.

Hernández, J. Jaime. "Imposible cambiar el rumbo de la Globalización: Laidi", *Excelsior*, México, D.F., 8 de febrero de 1999.

Martínez García, Salvador. "Ayuda Financiera sin Condiciones Políticas: EZP", *Excelsior*, México, D.F., 10 de agosto de 1995

Moyssen, Gabriel. "Continuarán las negociaciones bilaterales con CA", *El Nacional*, México, D.F., 27 de junio de 1995.

Muñiz, Erick. "Necesita la ONU tener mayor equilibrio", *El Diario de Monterrey*, Monterrey, N.L., 25 de octubre de 1995.

Padilla, Juan José. "Firma el Gobernador de Tabasco un Convenio con la ONU para Reactivar la Economía Estatal", *Excelsior*, México, D.F., 26 de mayo de 1995

Ramírez, Miguel Angel. "Sólidos e invariables, nuestros principios. Nuestra política exterior, sin condicionantes: Zedillo", *El Nacional*, México, D.F., 10 de agosto de 1995.

Riquelme F., Ethel. "La Nueva Estrategia de Política Exterior Tendrá Como Base la Defensa de la Soberanía: Treviño", *Excelsior*, México, D.F., 26 de mayo de 1995

Ruiz, Jose Luis. "Es momento de fortalecer diálogo y estabilidad con AL: Treviño Cantú", *El Universal*, México, D.F., 27 de junio de 1995.

Vásquez C., Oscar. "Buscan fortalecer la cooperación bilateral México-España", *unomásuno*, México, D.F., 26 de mayo de 1995

Vásquez C., Oscar. "Impulsa México acciones para abatir la miseria a nivel latinoamericano", *unomásuno*, México, D.F., 16 de enero de 1995

Vásquez C., Oscar. *Unomásuno* "México seguirá negociando tratados de libre comercio en Centroamérica: SRE", México, D.F., 27 de junio de 1995.

Vásquez C., Oscar. "México y Chile padecen rezagos en la planta productiva: Javier Treviño", *unomásuno*, México, D.F., 22 de agosto de 1995.

PUBLICACIONES PERIODICAS

Arroyo Pichardo, Graciela. "Globalismo y Totalidad: el poder tecnológico", *Relaciones Internacionales* No. 67, México, UNAM, F.C.P. y S., CRI, julio-septiembre, 1995, p. 25.

Bandow, Doug: "Muerte a la Ayuda Exterior", *Fortune Americas*, México, octubre de 1997.

Burnside, Craig y Dollar, David, "Aid, the incentive regime, and poverty reduction", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1937, junio, 1998, EUA, 15 pp.

"Foreign Aid: money down the drain?" *Centre Piece: The Magazine of Economic Performance*. Volume 2, Issue 1, February 1997, London, Centre for Economic Performance, The London School of Economics and Political Science, pp. 6-10.

Hayna de Lozanne, Teresa E. S.: "La inserción de México al mercado internacional de capitales", en *Relaciones Internacionales* No. 70, México, UNAM. F.C.P. y S., CRI, abril-junio, 1996, p. 46.

Isasi Cayo, Fernando y Elizabeth Castro de Rojas, "La cooperación internacional y sus tendencias actuales: implicaciones para América Latina", *Política Internacional* No. 52, abril-junio 1998, Perú, pp. 45-62.

Japan International Cooperation Agency: *An Introduction to JICA*. Tokio, JICA, 1995.

Lozoya, Jorge Alberto: "México y la Cooperación Internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Otoño-Invierno 1996-1997, p 131-140.

Pérez Bravo, Alfredo e Iván Roberto Sierra M: "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias", *Revista Mexicana de Política*

Exterior, No. 51, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Otoño-Invierno 1996-1997, p 188.

_____: "Vertientes de la cooperación técnica y científica: la práctica mexicana", *Relaciones Internacionales*, No. 70, México, abril-junio, 1996, pp. 109-117.

Raizer Borges, Valesca, "La cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y América Latina", *Afers Internacionals*, No. 31, Fundació CIDOB, Barcelona, 1996.

Ramírez Rebolledo, Guillermo, "Cooperación Internacional y política exterior", en *Cooperación Internacional, la experiencia chilena 1990-1991*. Chile, CINDA-PNUD, 1992.

Sojak, Vladimir: "Relaciones Internacionales y Globalismo", en *Teoría de las Relaciones Internacionales Hoy*, México, UNAM, F.C.P. y S., CRI, 1991, p. 157.

SRE-IMRED, "Cooperación en un mundo en tensiones. Conferencia sustentada por el señor Willy Brandt, Presidente de la Internacional Socialista", *Cuadernos IMRED*, No. 8, México, 18 de octubre de 1984.

Weissberg, Miriam, "Glosario de la Cooperación Científica y Tecnológica Internacional", *Cuadernos IMRED*, No. 2, México, febrero de 1984, pp. 33.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurría Treviño, ante el Senado de la República, México, Diciembre de 1995.

Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurría Treviño, ante el Senado de la República, México, Diciembre de 1996.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: Informe del Seminario sobre los Acuerdos Económicos Regionales y su Relación con el Sistema Comercial Multilateral. UNCTAD, Ginebra, febrero de 1996, p. 13.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: *Informe del Seminario sobre los Acuerdos Económicos Regionales y su Relación con el Sistema Comercial Multilateral*. UNCTAD, Ginebra, febrero de 1996, p. 13.

Documento: Palabras del Secretario de Desarrollo Social, Esteban Moctezuma Barragán, durante la Presentación del Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 1999, en el Salón Adolfo López Mateos en Los Pinos. México, D. F., 8 de febrero de 1999.

Documento electrónico: "Mandate, Priorities and Policies". Canadian International Development Agency (CIDA), 1997.

González Davison, Fernando: "Avance de la Investigación de la Cooperación para el Desarrollo con Centroamérica" (síntesis). Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales, Universidad de San Carlos, (mimeo). Guatemala, octubre de 1990.

IMEXCI: "Programa del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional 1999", presentado en la Reunión de Embajadores y Cónsules de México, febrero de 1999.

OCDE, "La asistencia y las corrientes privadas se redujeron en 1997", boletín de prensa, París 18 de junio de 1998.

_____. "DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation". OCDE, París, 1997.

_____. OCDE/GD(94)67. Por Helmut Führer, "The story of Official Development Assistance: a history of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures". París, OECD, 1996.

_____. "Integrating Developing Countries in a Globalising World Economy. Key points emerging from the DAC Informal Experts Meeting on Capacity Development for Trade, 11 March 1997". *OECD Working Papers*. OECD, París, 1997.

_____. "Integrating Developing Countries in a Globalising World Economy. Key points emerging from the DAC Informal Experts Meeting on Capacity Development for Trade, 11 March 1997". *OECD Working Papers*. OECD, París, 1997, p. 12.

Organización de las Naciones Unidas. A/46/454, "Cooperación Internacional para la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo", Nueva York, 1991.

_____.: A/53/228, "La financiación del desarrollo, incluida la transferencia neta de recursos entre los países en desarrollo y los países desarrollados". Informe del Secretario General, Nueva York, 12 de agosto de 1998.

_____.: A/CONF.166/9. Naciones Unidas, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Copenhague, Dinamarca, 19 de abril de 1995.

_____. DPI/1223/Rev. 3, julio 1996. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.

_____. E/CN.4/1999/48, "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los derechos humanos y la extrema pobreza". Informe presentado por la Sra. A.M. Lizin, experta independiente, Comisión de Derechos Humanos, ONU, 29 de enero de 1999.

_____. E/CN.4/Sub.2/1997/9, "La realización de los derechos económicos, sociales y culturales. La relación entre el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales y la distribución de los ingresos". Informe presentado por el Sr. José Bengoa, Relator Especial, Comisión de Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, 30 de junio de 1997.

Organización Mundial de Comercio: PRESS/71, "Tras dos años sobresalientes, en 1996 el crecimiento del comercio mundial volvió a los niveles anteriores", OMC, Nota de Prensa, Ginebra, Suiza, 4 de abril de 1997.

Poder Ejecutivo Federal. Primer Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, México, 1995.

_____. Segundo Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, México, 1996.

Presentación del Subsecretario de Cooperación Internacional, Javier Treviño Cantú, ante el Senado de la República, México, Noviembre de 1996.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Acción del PNUD contra la pobreza: Año internacional para la erradicación de la pobreza, juego de documentos informativos". PNUD, Nueva York, junio de 1996.

_____. "Directrices para la aplicación de los nuevos arreglos para la programación en el PNUD". México, PNUD, diciembre, 1995.

_____. "Papel del PNUD en la erradicación de la pobreza: mandato, acciones, logros." PNUD, Nueva York, 1996.

Secretaría de Desarrollo Social: "Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 1999-2000". México, febrero de 1999.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: "Relaciones Comerciales de México con el Mundo", SECOFI, México, 1998.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Criterios Generales de Política Económica para 1999", México, noviembre de 1998.

_____. "Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo", México, 1997.

Secretaría de Relaciones Exteriores. "Anteproyecto de Ley para la Cooperación Internacional", elaborado por la Dirección de Política de Cooperación de la SRE, México, marzo de 1996.

_____. "México. Nota Estratégica de País", SRE, México, 18 de diciembre de 1996.

_____. "México y la cooperación internacional para el desarrollo", elaborado por Mauricio Reyes, Director en Jefe de Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, septiembre de 1996.

_____. "Nueva Estructura Programática para el Ejercicio 1997 de la Subsecretaría de Cooperación Internacional". SRE, México, febrero de 1997.

_____.: Palabras del Subsecretario de Cooperación Internacional, Javier Treviño Cantú, en la VIII Reunión de Embajadores y Cónsules. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 8 de enero de 1997.

_____. "Prioridades, modalidades y estrategias de la práctica de cooperación por parte de los nuevos actores de cooperación internacional. Aspectos relevantes del Seminario S.R.E.-OCDE: Compartiendo los nuevos enfoques de la cooperación internacional para el desarrollo". Elaborado por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 20-21 de enero de 1997.

_____.: "Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo: La Cooperación Técnica de México con América Latina y el Caribe 1989-1994", México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección de Oferta de Cooperación Técnica, 1995

_____. "Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo: Informe de Actividades del año 1995". México, SRE, Dirección de Oferta de Cooperación Técnica, 1996.

"The Role and Functions of the Department for International Development", Discurso pronunciado por la Secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional de la Gran Bretaña, Clare Short, Londres, 28 de mayo de 1997.

United States Agency for International Development, "Public Inquires", Washington, D.C., USA, 1997.

FUENTES CONSULTADAS EN INTERNET

http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_es.htm. *Agenda 2000: Consolidación de la Unión y preparación de la ampliación.*

<http://serpiente.dgsca.unam.mx/cinu/>. *SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS. PROGRAMAS Y AGENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS.*

<http://serpiente.dgsca.unam.mx/cinu/tierra/dpi1873.htm>. *CUMBRE PARA LA TIERRA +5. SE OBSERVAN PELIGROS EN INFORME SOBRE "TENDENCIAS DE LA TIERRA".*

<http://www.gtz.de/home/english/index.asp>. *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*.

<http://www.oecd.org/about/Committee/1999/english/99bodies-e.htm>. *1999 Directory of Bodies of the Organisation - OECD Committee Structure, Mandates & Chairmanship*.

<http://www.oecd.org/about/general/member-countries.htm>. *OECD Membership*.

<http://www.oecd.org/dac/html/dacount1.htm>. *DAC Members, Date of Membership and their Aid at a Glance*.

<http://www.oecd.org/dac/html/glossary.htm>. *Development Assistance Committee, Glossary from Development Co-operation Report: Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee*.

<http://www.oecd.org/dac/html/hdw.htm>. *How the OECD's Development Assistance Committee works*.

<http://www.oecd.org/sah/>. *OECD. Club du Sahel*.

<http://www.pnud.org.mx/pnud/pnud/p1000.html>. *El PNUD en México*.

<http://www.secofi-snci.gob.mx/Foros/foros.htm>. *SECOFI, Foros comerciales multilaterales y regionales*.

<http://www.sedesol.gob.mx/desreg/sistesis.htm>. *SEDESOL. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*

<http://www.sedesol.gob.mx/PROGRESA/PROGRESA.HTM>. *SEDESOL. Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá*.

<http://www.sre.gob.mx/imexci/Actividades.html>. *IMEXCI. Actividades relevantes 1998-1999*.

<http://www.sre.gob.mx/imexci/ANTECEDENTES%20DEL%20IMEXCI.html>.
ANTECEDENTES DEL INSTITUTO MEXICANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

<http://www.sre.gob.mx/imexci/ESTRUCTURA.html>. *IMEXCI. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL*.

<http://www.un.org./spanish/deptos.htm>. *La ONU Alrededor del Mundo*.

<http://www.un.org/esa/docsp.htm>. *Organización de las Naciones Unidas: Documentos sobre Desarrollo Económico y Social*.

<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>. *Organización de las Naciones Unidas: Carta de las Naciones Unidas*.

ANEXO

Pág.

TABLAS

1. Principales Indicadores Económicos.	1
2. Índice de Desarrollo Humano 1998.	4
3. Clasificación de las economías según su ingreso.	8
4. Clasificación de las economías por ingreso y región, 1998.	14
5. Crecimiento del volumen del comercio mundial de mercancías de ciertas regiones, 1990-1997.	16
6. Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías, 1997.	17
7. Principales exportadores e importadores mundiales de servicios comerciales, 1997.	20
8. Población Total en México, según entidad federativa 1990-1995.	22
9. Población Total en México por Sexo según Grupo Quinquenal de Edad 1990-1995.	23
10. Población en México de 15 años y más, total y alfabeta según grupo quinquenal de edad 1990, 1992 y 1995.	24
11. México: Principales indicadores de la prestación de servicios médicos a las poblaciones derechohabiente y abierta 1995.	25
12. Resumen del comercio exterior de México. FOB, 1997-1999.	26
13. México: Exportaciones Petroleras y No petroleras, FOB, 1997-1999.	27
14. México: Exportaciones de la industria manufacturera, por división de actividad económica, FOB, 1998.	28
15. México: Exportaciones por tipo de bien, FOB, 1997-1998.	29
16. México: Importaciones por tipo de bien, FOB, 1997-1999.	30
17. Resumen de contribuciones en México de los organismos del sistema de las Naciones Unidas 1999.	31
18. Resumen de contribuciones en México de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, por sector, 1999.	33

CUADROS

1. Países Agrupados por Regiones.	34
2. AOD Total de los miembros del CAD.	35
2.1. AOD EUA.	36
2.2. AOD Japón.	37
2.3. AOD Gran Bretaña.	38
2.4. AOD Francia.	39
2.5. AOD Canadá.	40
2.6. AOD Alemania.	41

MAPAS

1. Países agrupados por regiones.	42
2. PNB per cápita.	43
3. Recepción de asistencia como % del PNB.	44
4. Población por debajo de la Línea de la Pobreza.	45

Tabla 1. Principales indicadores económicos

	Población		Territorio		Densidad de Población		PNB			PNB per capita			PNB PPA /a	
	millones 1996	1995	miles km cuadrados 1995	población por km cuadrado 1996	miles de millones \$ dólares 1996 /b	posi- ción	creci- miento anual %	\$ 1996 /b	posi- ción	creci- miento anual %	miles de millones \$ dólares 1996	per capita	posi- ción	per capita
						1996	1995-96		1996	1995-96		1996	1996	
Hong Kong, China	6	1	6 370	153,3	26	4,7	24 290	13	2,2	153,1	24 260	4		
Albania	3	27	120	2,7	105	9,2	820	80	8,0					
Alemania	82	349	230	2 364,6	3	1,3	28 870	6	0,9	1 729,2	21 110	12		
Angola	11	1 247	9	3,0	104	1,3	270	113	-1,7	11,4	1 030	113		
Arabia Saudita	19	2 150	9							188,3	9 700	31		
Argelia	29	2 382	10	43,7	48	4,1	1 520	63	1,8	132,7	4 620	56		
Argentina	35	2 737	10	295,1	18	4,0	8 380	27	2,7	335,6	9 530	32		
Armenia	4	28	130	2,4	110	7,8	630	87	7,4	8,2	2 160	88		
Australia	18	7 682	2	367,8	13	4,0	20 090	15	2,6	363,9	19 870	16		
Austria	8	83	100	226,5	21	1,2	28 110	7	1,0	174,5	21 650	9		
Azerbaiyán	8	87	90	3,8	99	-0,4	480	94	-1,3	11,3	1 490	133		
Bangladesh	122	130	930	31,2	51	5,5	260	114	3,8	122,9	1 010	116		
Belarús	10	207	50	22,5	54	2,6	2 070	55	2,9	45,1	4 380	62		
Belgica	10	33	310	268,6	19	1,6	26 440	9	1,4	227,5	22 390	7		
Benin	6	111	50	2,0	112	6,2	350	104	3,2	6,9	1 230	109		
Bolivia	8	1 084	7	6,3	79	5,0	830	79	2,6	21,7	2 860	77		
Bosnia y Herzegovina	.	51	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Botswana	1	567	3							10,9	7 390	40		
Brasil	161	8 457	20	709,8	8	8,2	4 400	31	6,7	1 023,1	6 340	46		
Bulgaria	8	111	80	9,9	68	-9,2	1 190	89	-8,8	35,8	4 280	64		
Burkina Faso	11	274	40	2,4	109	6,2	230	119	3,3	10,1	950	117		
Burundi	6	26	250	1,1	125	-8,9	170	125	-11,1	3,8	590	129		
Camboya	10	177	60	3,1	103	6,5	300	109	3,9					
Camerún	14	465	30	8,4	75	7,6	610	88	4,5	24,1	1 760	94		
Canadá	30	9 221	3	569,9	9	1,7	19 020	18	0,5	640,6	21 380	11		
Colombia	37	1 039	40	80,2	37	1,2	2 140	54	-0,5	251,7	6 720	43		
Congo, Rep.	3	342	8	1,8	118	7,6	670	83	4,7	3,8	1 410	105		
Congo, Rep. Dem.	45	2 267	20	5,7	85	3,1	130	128	-0,1	35,7	790	124		
Corea, Rep.	46	99	460	483,1	11	6,9	10 610	24	5,6	595,7	13 080	25		
Corea, Rep. Dem. Pop.	22	120	190											
Costa Rica	3	51	70	9,1	72	-0,1	2 640	48	-2,0	22,3	6 470	45		
Côte d'Ivoire	14	318	50	9,4	70	7,3	660	84	4,6	22,7	1 580	103		
Croacia	5	56	90	18,1	60	4,6	3 800	36	4,7	20,5	4 290	63		
Cuba	11	110	100											
Chad	7	1 259	5	1,0	126	3,0	160	127	0,5	5,8	880	121		
Chile	14	749	20	70,1	38	10,1	4 860	29	8,5	168,7	11 700	28		
China	1 215	9 326	130	906,1	7	10,0	750	81	8,9	4 047,3	3 330	72		
Dinamarca	5	42	120	168,9	25	2,5	32 100	4	1,8	116,4	22 120	8		
Ecuador	12	277	40	17,5	62	3,3	1 500	64	1,2	55,3	4 730	54		
Egipto, Rep. Arab.	59	995	60	64,3	40	5,4	1 080	73	3,5	169,5	2 860	73		
El Salvador	6	21	280	9,9	69	2,6	1 700	58	0,0	16,2	2 790	80		
Emiratos Arabes Unidos	3	84	30							43,0	17 000	20		
Eritrea	4	101	40											
Eslovenia	2	20	100	18,4	58	3,2	9 240	26	3,2	24,1	12 110	27		
España	39	499	80	563,2	10	1,7	14 350	22	1,6	600,3	15 290	23		
Estados Unidos	265	9 159	30	7 433,5	1	2,3	28 020	8	1,4	7 433,3	28 020	1		
Estonia	1	42	30	4,5	92	4,0	3 080	42	5,2	6,8	4 660	55		
Etiopia	58	1 000	60	6,0	81	10,7	100	129	7,2	29,1	500	131		
Federación Rusa	148	16 889	9	356,0	15	-5,3	2 410	50	-5,0	819,0	4 190	65		
Filipinas	72	298	240	83,3	36	6,9	1 160	70	4,5	255,2	3 550	69		
Finlandia	5	305	20	119,1	31	3,8	23 240	14	3,5	93,6	18 260	18		
Francia	58	550	110	1 533,6	4	1,4	26 270	10	1,0	1 255,6	21 510	10		
Gabón	1	258	4	4,4	93	1,2	3 950	34	-1,2	7,1	6 300	47		
Gambia	1	10	110							1,5	1 280	107		
Georgia	5	70	80	4,6	91		850	78		9,8	1 810	91		

Tabla 1. Principales indicadores económicos

	Población		Territorio		Densidad de Población		PNB			PNB per capita			PNB PPA /a					
	millones	1996	miles km cuadrados	1995	población por km cuadrado	1996	miles de millones \$ dólares	1996	posición 1995-96	crecimiento anual %	1996 /b	posición 1996	crecimiento anual %	1995-96	miles de millones \$ dólares	1996	per capita \$	posición 1996
Ghana	18		228		80	6,2	80	5,0	360	101	2,3			31,4	1 790	93		
Grecia	10		129		80	120,0	30	2,4	11 460	23	2,2			133,3	12 730	28		
Guatemala	11		108		100	16,0	64	11,7	1 470	65	8,6			41,7	3 820	66		
Guinea	7		246		30	3,8	98	4,4	560	92	1,8			11,6	1 720	96		
Guinea-Bissau	1		28		40	0,3	130	6,1	250	115	3,7			1,1	1 030	114		
Haiti	7		28		270	2,3	111	2,4	310	108	0,0			8,3	1 130	110		
Honduras	6		112		50	4,0	97	2,7	660	85	-0,3			13,0	2 130	87		
Hungría	10		92		110	44,3	47	2,2	4 340	33	2,6			68,6	6 730	42		
India	945		2 973		320	357,8	14	6,9	380	98	5,1			1 493,3	1 580	101		
Indonesia	197		1 812		110	213,4	22	7,5	1 080	74	5,8			652,3	3 310	74		
Irán, Rep. Islámica	63		1 622		40			2,8	d		0,6			335,0	5 360	53		
Iraq	21		437		50				d									
Irlanda	4		69		50	62,0	42	9,9	17 110	19	8,7			60,7	16 750	21		
Israel	6		21		280	90,3	34		15 870	20				103,0	18 100	19		
Italia	57		294		200	1 140,5	6	1,0	19 880	16	0,7			1 141,3	19 890	15		
Jamaica	3		11		240	4,1	96	-1,0	1 600	61	-1,9			8,8	3 450	71		
Japón	126		377		330	5 149,2	2	3,9	40 940	2	3,6			2 945,3	23 420	5		
Jordania	4		89		50	7,1	77	5,7	1 650	59	2,8			15,4	3 570	68		
Kazajistán	17		2 671		6	22,2	55	0,9	1 350	66	1,8			53,2	3 230	75		
Kenya	26		569		50	8,7	73	5,7	320	106	3,1			30,9	1 130	111		
Kuwait	2		18		90				f									
Kirguistán	5		192		20	2,5	107	5,5	550	93	4,1			9,0	1 970	89		
Lao RPD	5		231		20	1,9	115	6,8	400	97	4,0			5,9	1 250	108		
Letonia	2		62		40	5,7	84	2,4	2 300	51	3,5			9,1	3 650	67		
Lesotho	2		30		70	1,3	121	9,0	680	86	6,7			4,8	2 380	82		
Libano	4		10		400	12,1	67	2,4	2 970	45	0,6			24,7	6 060	49		
Libia	5		1 760		3				g									
Lituania	4		65		80	8,5	74	2,6	2 280	52	2,7			16,3	4 390	61		
Macedonia	2		25		80	2,0	114	1,3	990	76	0,6							
Madagascar	14		582		20	3,4	101	3,5	250	116	0,5			12,3	900	119		
Malasia	21		329		60	89,8	35	8,3	4 370	32	5,8			213,7	10 390	30		
Malawi	10		94		110	1,8	117	16,0	180	124	13,0			6,9	690	127		
Mali	10		1 220		8	2,4	108	4,3	240	117	1,2			7,1	710	126		
Marruecos	27		446		60	34,9	50	12,4	1 290	67	10,4			89,7	3 320	73		
Mauricio	1		2		560	4,2	95	5,6	3 710	37	4,5			10,2	9 000	33		
Mauritania	2		1 025		2	1,1	124	4,4	470	96	1,8			4,2	1 810	92		
México	93		1 909		80	341,7	16	6,8	3 670	38	4,7			713,8	7 840	37		
Moldova	4		33		130	2,5	106	-10,0	590	90	-9,7			6,2	1 440	104		
Mongolia	3		1 567		2	0,9	129	2,0	360	102	-0,1			4,6	1 820	90		
Mozambique	18		764		20	1,5	120	8,7	80	130	5,0			9,0	500	132		
Myanmar	46		658		70				c									
Namibia	2		823		2	3,6	100	2,8	2 250	53	0,3			8,5	5 390	52		
Nepal	22		143		150	4,7	90	4,6	210	120	1,8			24,0	1 090	112		
Nicaragua	5		121		40	1,7	119	7,3	380	99	4,2			7,9	1 760	95		
Niger	9		1 267		7	1,9	116	3,3	200	121	-0,1			8,6	920	118		
Nigeria	115		911		130	27,6	52	5,0	240	118	1,9			99,7	870	122		
Noruega	4		307		10	151,2	27	5,1	34 510	3	4,6			101,7	23 220	6		
Nueva Zelanda	4		268		10	57,1	45	0,6	15 720	21	-0,6			60,0	16 500	22		
Omán	2		212		10				g					18,9	8 680	34		
Países Bajos	16		34		460	402,8	12	4,2	25 940	11	3,9			323,5	20 850	13		
Pakistán	134		771		170	63,6	41	3,1	480	95	0,3			213,6	1 600	99		
Panamá	3		74		40	8,2	76	5,8	3 080	43	4,1			18,9	7 060	41		
Papua Nueva Guinea	4		453		10	5,0	87	-0,1	1 150	72	-2,4			12,4	2 820	79		
Paraguay	5		397		10	9,2	71	1,1	1 850	57	-1,5			17,2	3 480	70		
Perú	24		1 280		20	58,7	44	2,0	2 420	49	0,0			107,1	4 410	59		
Polonia	39		304		130	124,7	29	6,3	3 230	41	6,2			231,7	6 000	51		

Tabla 1. Principales indicadores económicos

	Población		Territorio		Densidad de Población		PNB			PNB per capita			PNB PPA /a						
	millones	1996	miles km cuadrados	1995	población por km cuadrado	1996	miles de millones de \$ dólares	1996	crecimiento anual %	1995-96	\$	1996	crecimiento anual %	1995-96	miles de millones de \$ dólares	per capita	1996	1996	1996
Portugal	10		92		110		100.9	32	2.4		10 160	25	2.4		133.6	13 450	24		
Puerto Rico	4		9		430						g								
Reino Unido	59		242		240		1 152.1	5	2.6		19 600	17	2.3		1 173.3	19 960	14		
Republica Centroafricana	3		623		5		1.0	127	-3.0		310	107	-5.0		4.8	1 430	12.5		
República Checa	10		77		130		48.9	46	4.4		4 740	30	4.6		112.1	10 870	2.9		
República Dominicana	8		48		160		12.8	66	7.6		1 600	60	5.7		35.0	4 390	6.0		
República Eslovaca	5		48		110		18.2	59	6.6		3 410	40	6.3		39.9	7 460	28		
Ruanda	7		25		270		1.3	123	13.3		190	123	7.8		4.2	630	12.8		
Rumania	23		230		100		36.2	49	4.4		1 600	62	4.7		103.5	4 580	5.7		
Senegal	9		193		40		4.9	89	5.9		570	91	3.2		14.1	1 650	9.7		
Sierra Leona	5		72		60		0.9	128	10.4		200	122	7.6		2.4	510	13.0		
Singapur	3		1		4 990		93.0	33	7.6		30 550	5	5.8		81.9	26 910	2		
Siria, Rep.	15		184		80		16.8	63	3.4		1 160	71	0.6		43.8	3 020	7.6		
Sri Lanka	18		65		280		13.5	65	1.6		740	82	0.5		41.9	2 290	8.3		
Sudáfrica	38		1 221		30		132.5	28	2.9		3 520	39	1.0		280.4	7 450	3.9		
Sudán	27		2 376		10						c								
Suecia	9		412		20		227.3	20	1.0		25 710	12	0.8		166.0	18 770	1.7		
Suiza	7		40		180		313.7	17	-0.8		44 350	1	-1.2		186.3	26 340	3		
Tailandia	60		511		120		177.5	24	5.4		2 960	46	4.4		402.0	6 700	4.4		
Tanzania	30		884		30		5.2	86	4.6		170	126	1.7						
Tayikistán	6		141		40		2.0	113	-7.0		340	105	-8.4		5.3	900	12.0		
Togo	4		54		80		1.3	122	7.4		300	110	4.3		7.0	1 650	9.8		
Trinidad y Tobago	1		5		250		5.0	88	3.8		3 870	35	3.0		7.9	6 100	4.8		
Túnez	9		155		60		17.6	61	1.3		1 930	56	-0.4		41.5	4 550	5.8		
Turkmenistán	5		470		10		4.3	94	-2.4		940	77	-4.3		9.2	2 010	6.8		
Turquía	63		770		80		177.5	23	6.8		2 830	47	5.0		379.9	6 060	5.0		
Ucrania	51		579		90		60.9	43	-9.9		1 200	68	-8.5		113.1	2 230	5.4		
Uganda	20		200		100		5.8	83	9.4		300	111	6.2		20.3	1 030	11.5		
Uruguay	3		175		20		18.5	57	7.5		5 760	28	6.8		24.9	7 760	5.6		
Uzbekistán	23		414		60		23.5	53	1.1		1 010	75	-0.8		56.9	2 450	5.1		
Venezuela	22		882		30		67.3	39	-1.6		3 020	44	-3.7		181.4	8 130	3.5		
Vietnam	75		325		230		21.9	56	9.3		290	112	7.3		118.3	1 570	10.2		
West Bank y Gaza	2										d								
Yemen, Rep.	16		528		30		6.0	82	-4.7		380	100	-7.8		12.5	790	12.5		
Yugoslavia, (Serb./Mont.)	11		102		100						d								
Zambia	9		743		10		3.4	102	6.1		360	103	3.4		7.9	860	12.3		
Zimbabwe	11		387		30		6.8	78	8.1		610	89	5.8		24.7	2 200	6.5		
Mundial	5 754	s	130 129	s	44	w	29 510	t	3.2	w	5 130	w	1.7	w	35 688	t	6 200	w	
Ingreso Bajo	3 236		39 294		82		1 597		8.0		490		6.2		6 809		2 100		
Excl. China e India	1 076		26 994		40		333		5.1		310		2.5		1 268		1 180		
Ingreso Medio	1 599		59 884		27		4 141		3.7		2 590		2.4		8 305		5 200		
Ingreso Medio Bajo	1 125		39 310		29		1 963		1.9		1 740		0.6		4 699		4 180		
Ingreso Medio Alto	473		20 574		23		2 178		6.4		4 600		5.0		3 606		7 620		
Ingreso Medio y Bajo	4 835		99 178		49		5 738		5.2		1 190		3.6		15 114		3 130		
Este de Asia y Pacífico	1 732		15 869		109		1 540		8.8		890		7.4		5 839		3 370		
Europa y Asia Central	478		23 864		20		1 050		-0.4		2 200		-0.4		2 059		4 310		
Latinoamérica y el Caribe	486		20 064		24		1 804		5.8		3 710		4.1		3 174		6 530		
Medio Oriente y N. África	276		10 972		25		572				2 070				1 251		4 530		
Sur de Asia	1 266		4 781		265		478		6.3		380		4.4		1 924		1 520		
África Subsahariana	596		23 628		25		295		4.8		490		1.9		867		1 450		
Ingreso Alto	919		30 951		30		23 772		2.7		25 870		2.0		20 574		22 390		

a. Paridad de poder adquisitivo. b. Calculado utilizando the World Bank Atlas method. c. Estimado para ser de Ingreso Bajo (\$785 o menos). d. Estimado para ser de Ingreso Medio Bajo (\$785 a \$3,115). e. Los datos del PNB se refieren al PIB. f. Estimado para ser de Ingreso Alto (\$9,636 o más). g. Estimado para ser de Ingreso Medio Alto (\$3,116 a \$9,635). h. Los datos se refieren únicamente a la parte continental de Tanzania.

Tabla 2. Índice de Desarrollo Humano 1998

Categoría según el Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer (años) 1995	Tasa de alfabetización de adultos (%) 1995	Tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (%) 1995	PIB real per cápita (PPA en dólares) 1995	PIB real ajustado per Cápita (PPA en dólares) 1995	Índice de esperanza de vida	Índice de escolaridad	Índice de PIB	Índice de desarrollo humano (IDH) 1995	Categoría según PNB per cápita menos categoría según IDH
Aalto desarrollo humano	73.52	95.69	78.68	16241	6193	0.8087	0.9002	0.9809	0.8966	-
1 Canadá	79.1	99	100	21916	6230.98	0.9008	0.9933	0.987	0.96	10
2 Francia	78.7	99	89	21176	6229.37	0.8948	0.9567	0.987	0.946	12
3 Noruega	77.6	99	92	22427	6231.96	0.8758	0.9667	0.987	0.943	5
4 Estados Unidos	76.4	99	96	26977	6259.29	0.8562	0.98	0.992	0.943	-1
5 Islandia	79.2	99	83	21064	6229.11	0.9028	0.9367	0.987	0.942	10
6 Finlandia	76.4	99	97	18547	6218.88	0.8563	0.9833	0.985	0.942	17
7 Países Bajos	77.5	99	91	19876	6225.7	0.8747	0.9633	0.986	0.941	11
8 Japón	79.9	99	78	21930	6231	0.9142	0.92	0.987	0.94	2
9 Nueva Zelanda	76.6	99	94	17267	6197.05	0.8607	0.9733	0.982	0.939	17
10 Suecia	78.4	99	82	19297	6223.42	0.8895	0.9333	0.986	0.936	12
11 España	77.7	97.1	90	14789	6187.12	0.8783	0.9473	0.98	0.935	19
12 Bélgica	76.9	99	86	21548	6230.21	0.8652	0.9467	0.987	0.933	0
13 Austria	76.7	99	87	21322	6229.71	0.8617	0.95	0.987	0.933	0
14 Reino Unido	76.8	99	86	19302	6223.44	0.864	0.9467	0.986	0.932	7
15 Australia	78.2	99	79	19632	6224.81	0.886	0.9233	0.986	0.932	5
16 Suiza	78.2	99	76	24881	6254.05	0.887	0.9133	0.991	0.93	-12
17 Irlanda	76.4	99	88	17590	6198.1	0.856	0.9533	0.982	0.93	8
18 Dinamarca	75.3	99	89	21983	6231.11	0.8388	0.9567	0.987	0.928	-9
19 Alemania	76.4	99	81	20370	6227.27	0.8572	0.93	0.986	0.925	-3
20 Grecia	77.9	96.7	82	11636	6140.28	0.8813	0.918	0.972	0.924	15
21 Italia	78	98.1	73	20174	6226.68	0.8828	0.8973	0.986	0.922	-4
22 Israel	77.5	95	75	16699	6195.11	0.8755	0.8833	0.981	0.913	6
23 Chipre	77.2	94	79	13379	6178.34	0.8703	0.8897	0.979	0.913	8
24 Barbados	76	97.4	77	11306	6135.82	0.8502	0.9054	0.972	0.909	13
25 Hong Kong, China	79	92.2	67	22950	6232.88	0.9007	0.8379	0.987	0.909	-19
26 Luxemburgo	76.1	99	58	34004	6286.9	0.851	0.8533	0.996	0.9	-25
27 Malta	76.5	91	76	13316	6177.83	0.8588	0.86	0.978	0.899	5
28 Singapur	77.1	91.1	68	22604	6232.28	0.8687	0.8325	0.987	0.896	-21
29 Antigua y Barbuda	75	95	76	9131	6102.08	0.8333	0.8867	0.966	0.895	16
30 Corea, Rep. De	71.7	98	83	11594	6139.72	0.779	0.9298	0.972	0.894	6
31 Chile	75.1	95.2	73	9930	6115.55	0.8355	0.8765	0.968	0.893	9
32 Bahamas	73.2	98.2	72	15738	6191.43	0.8028	0.8958	0.981	0.893	-3
33 Portugal	74.8	89.6	81	12674	6171.35	0.8305	0.8673	0.977	0.892	1
34 Costa Rica	76.6	94.8	69	5969	5968.72	0.8603	0.8613	0.945	0.889	28
35 Brunei Darussalam	75.1	88.2	74	31165	6282.54	0.8347	0.8363	0.995	0.889	-33
36 Argentina	72.6	96.2	79	8498	6090.16	0.7938	0.9045	0.964	0.888	11
37 Eslovenia	73.2	96	74	10594	6125.71	0.8035	0.8867	0.97	0.887	1
38 Uruguay	72.7	97.3	76	6854	6048.8	0.7943	0.9016	0.958	0.885	14
39 República Checa	72.4	99	70	9775	6113.04	0.7897	0.8933	0.968	0.884	2
40 Trinidad y Tobago	73.1	97.9	65	9437	6107.42	0.8017	0.8702	0.967	0.88	3
41 Dominica	73	94	77	6424	6031.66	0.8	0.8833	0.955	0.879	15
42 Eslovaquia	70.9	99	72	7320	6062.94	0.7657	0.9	0.96	0.875	9
43 Bahrein	72.2	85.2	84	16751	6195.29	0.7868	0.8474	0.981	0.872	-16
44 Fiji	72.1	91.6	78	6159	6015.99	0.7845	0.8709	0.952	0.869	16
45 Panama	73.4	90.8	72	6258	6022.74	0.8065	0.8439	0.954	0.868	14
46 Venezuela	72.3	91.1	67	8090	6081.66	0.7885	0.829	0.963	0.86	2
47 Hungría	68.9	99	67	6793	6046.67	0.7317	0.8833	0.957	0.857	6
48 Emiratos Arabes Unidos	74.4	79.2	69	18008	6209.19	0.8235	0.7592	0.984	0.855	-24
49 México	72.1	89.6	67	6769	6045.81	0.7853	0.8213	0.957	0.855	5
50 San Kitts y Nevis	69	90	78	10150	6119	0.7333	0.86	0.969	0.854	-11
51 Granada	72	98	78	5425	5425.12	0.7833	0.9133	0.857	0.851	19
52 Polonia	71.1	99	79	5442	5441.57	0.7683	0.9233	0.86	0.851	17
53 Colombia	70.3	91.3	69	6347	6027.8	0.7557	0.8389	0.954	0.85	4
54 Kuwait	75.4	78.6	58	23848	6234.3	0.8402	0.7165	0.988	0.848	-49
55 San Vicente	72	82	78	5969	5969.35	0.7833	0.8067	0.945	0.845	6
56 Seychelles	72	88	61	7697	6072.63	0.7833	0.79	0.962	0.845	-6

Categoría según el Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer (años) 1995	Tasa de alfabetización de adultos (%) 1995	Tasa de matrícula combinada primaria, secundaria y terciaria (%) 1995	PIB real per cápita (PPA en dólares) 1995	PIB real ajustado per cápita (PPA en dólares) 1995	Índice de esperanza de vida	Índice de escolaridad	Índice de PIB	Índice de desarrollo humano (IDH) 1995	Categoría según PNB per cápita menos categoría según IDH
57 Qatar	71.1	79.4	71	19772	6225.34	0.7683	0.7661	0.986	0.84	-38
58 Santa Lucía	71	82	74	6530	6036.47	0.7667	0.7933	0.956	0.839	-3
59 Tailandia	69.5	93.8	55	7742	6073.72	0.7423	0.8098	0.962	0.838	-10
60 Malasia	71.4	83.5	61	9572	6109.7	0.7737	0.7603	0.968	0.834	-18
61 Maunio	70.9	82.9	61	13294	6177.65	0.7652	0.7552	0.978	0.833	-28
62 Brasil	66.6	83.3	72	5928	5928.15	0.693	0.795	0.938	0.809	1
63 Belice	74.2	70	74	5623	5622.82	0.8198	0.7119	0.889	0.807	1
64 Jamahiriyá Árabe Libia	64.3	76.2	90	6309	6025.72	0.6553	0.8073	0.954	0.806	-6
Desarrollo humano mediano	67.47	83.25	65.61	3390	3390	0.7078	0.7737	0.5297	0.6704	-
65 Surname	70.9	93	71	4862	4862	0.7657	0.8566	0.767	0.796	9
66 Líbano	69.3	92.4	75	4977	4977.44	0.7377	0.8644	0.785	0.796	7
67 Bulgaria	71.2	98	66	4604	4604.04	0.7692	0.8733	0.725	0.789	8
68 Belarus	69.3	97.9	80	4398	4397.66	0.7387	0.9193	0.652	0.783	11
69 Turquía	68.5	82.3	60	5516	5516.31	0.7242	0.7504	0.872	0.782	-2
70 Arabia Saudita	70.7	63	57	8516	6090.51	0.7608	0.6093	0.964	0.778	-24
71 Omán	70.3	59	60	9383	6106.44	0.7543	0.5923	0.967	0.771	-27
72 Federación Rusa	65.5	99	78	4531	4530.9	0.6745	0.92	0.713	0.769	5
73 Ecuador	69.5	90.1	71	4602	4602.45	0.7415	0.8359	0.725	0.767	3
74 Rumania	69.6	98	62	4431	4430.73	0.7437	0.86	0.697	0.767	4
75 Corea, Rep. Dem. Pop.	71.6	95	75	4058	4058.09	0.7773	0.8833	0.637	0.766	8
76 Croacia	71.6	98	67	3972	3972	0.7767	0.8767	0.623	0.759	10
77 Estonia	69.2	99	72	4062	4061.58	0.7373	0.9	0.638	0.758	5
78 Irán, Rep. Islámica de	68.5	69	67	5480	5480.16	0.7242	0.6841	0.866	0.758	-10
79 Lituania	70.2	99	70	3843	3842.86	0.7528	0.8933	0.603	0.75	12
80 Macedonia	71.9	94	60	4058	4058.09	0.7822	0.8267	0.637	0.749	9
81 República Árabe Siria	68.1	70.8	62	5374	5374.25	0.7182	0.6786	0.849	0.749	-10
82 Argelia	68.1	61.6	66	5618	5617.92	0.7182	0.6316	0.888	0.746	-17
83 Túnez	68.7	66.7	69	5261	5260.75	0.729	0.6736	0.831	0.744	-11
84 Jamaica	74.1	85	67	3801	3800.69	0.8183	0.7909	0.596	0.735	9
85 Cuba	75.7	95.7	66	3100	3100	0.8448	0.8592	0.483	0.729	18
86 Perú	67.7	88.7	79	3940	3939.71	0.7117	0.8567	0.618	0.729	2
87 Jordania	68.9	86.6	66	4187	4187.45	0.731	0.7972	0.658	0.729	-6
88 República Dominicana	70.3	82.1	73	3923	3922.62	0.7542	0.7906	0.615	0.72	-1
89 Sudáfrica	64.1	81.8	81	4334	4334	0.6518	0.8169	0.682	0.717	-9
90 Sri Lanka	72.5	90.2	67	3408	3408	0.7915	0.8252	0.533	0.716	9
91 Paraguay	69.1	92.1	63	3583	3582.6	0.735	0.8248	0.561	0.707	5
92 Letonia	68	99	67	3273	3273.33	0.7172	0.8833	0.511	0.704	8
93 Kazakstán	67.5	99	73	3037	3036.85	0.7085	0.9033	0.473	0.695	11
94 Samoa Occidental	68.4	98	74	2948	2948.45	0.724	0.9	0.459	0.694	12
95 Maldivas	63.3	93.2	71	3540	3540.01	0.6383	0.8578	0.554	0.683	2
96 Indonesia	64	83.8	62	3971	3970.96	0.6492	0.7661	0.623	0.679	-9
97 Botswana	51.7	69.8	71	5611	5610.67	0.4457	0.7015	0.887	0.678	-31
98 Filipinas	67.4	94.6	80	2762	2762.09	0.7068	0.897	0.429	0.677	11
99 Armenia	70.9	98.8	78	2208	2207.71	0.765	0.9187	0.339	0.674	24
100 Guyana	63.5	98.1	64	3205	3204.74	0.6423	0.8665	0.5	0.67	1
101 Mongolia	64.8	82.9	53	3916	3916	0.663	0.7287	0.614	0.669	-11
102 Ucrania	68.5	98	76	2361	2361.36	0.7247	0.9067	0.364	0.665	16
103 Turkmenistán	64.9	98	90	2345	2345	0.6648	0.9533	0.361	0.66	17
104 Uzbekistán	67.5	99	73	2376	2376.31	0.708	0.9033	0.366	0.659	13
105 Albania	70.6	85	59	2853	2853.34	0.7605	0.7633	0.443	0.656	3
106 China	69.2	81.5	64	2935	2934.93	0.7362	0.757	0.456	0.65	1
107 Namibia	55.8	76	83	4054	4053.86	0.5135	0.7823	0.637	0.644	-22
108 Georgia	73.2	99	69	1389	1388.78	0.803	0.89	0.207	0.633	33
109 Kirguistán	67.9	97	73	1927	1927.33	0.7155	0.9	0.294	0.633	18
110 Azerbaiyán	71.1	96.3	72	1463	1462.95	0.7675	0.92	0.219	0.623	28
111 Guatemala	66.1	65	46	3682	3682.08	0.6842	0.6854	0.577	0.615	-16
112 Egipto	64.8	51.4	69	3829	3828.6	0.6637	0.5726	0.6	0.612	-20
113 Moldova, Rep. de	67.8	98.9	67	1547	1547	0.7132	0.8827	0.233	0.61	23
114 El Salvador	69.4	71.5	58	2610	2610.09	0.7397	0.6686	0.404	0.604	-2

Categoría según el Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer (años) 1995	Tasa de alfabetización de adultos (%) 1995	Tasa de matrícula combinada primaria, secundaria y terciaria (%) 1995	PIB real per cápita (PPA en dólares) 1995	PIB real ajustado per cápita (PPA en dólares) 1995	Índice de esperanza de vida	Índice de escolaridad	Índice de desarrollo humano (IDH) 1995	Categoría según PNB per cápita menos categoría según IDH	
115 Swazilandia	58.8	76.7	77	2954	2954.33	0.5628	0.7697	0.46	0.597	-10
116 Bolivia	60.5	83.1	69	2617	2616.72	0.5918	0.7834	0.405	0.593	-6
117 Cabo Verde	65.7	71.6	64	2612	2611.84	0.6777	0.6906	0.404	0.591	-6
118 Tayikistán	66.9	99	69	943	942.86	0.6988	0.89	0.136	0.575	43
119 Honduras	68.8	72.7	60	1977	1976.99	0.7298	0.6855	0.302	0.573	7
120 Gabón	54.5	63.2	60	3766	3765.83	0.4917	0.6217	0.59	0.568	-26
121 Santo Tomé y Príncipe	69	75	57	1744	1743.71	0.7333	0.69	0.265	0.563	11
122 Viet Nam	66.4	93.7	55	1236	1236.45	0.69	0.8083	0.183	0.56	26
123 Islas Salomón	71.1	62	47	2230	2230.04	0.7675	0.57	0.343	0.56	-2
124 Vanuatu	66.3	64	52	2507	2506.6	0.6887	0.6	0.387	0.559	-9
125 Marruecos	65.7	43.7	48	3477	3476.63	0.6777	0.4497	0.544	0.557	-27
126 Nicaragua	67.5	65.7	64	1837	1837	0.7088	0.6515	0.28	0.547	3
127 Iraq	58.5	58	52	3170	3170.38	0.5585	0.5602	0.494	0.538	-25
128 Congo	51.2	74.9	68	2554	2554.09	0.436	0.7253	0.395	0.519	-14
129 Papua Nueva Guinea	56.8	72.2	37	2500	2500.04	0.5305	0.6053	0.386	0.507	-13
130 Zimbabue	48.9	85.1	69	2135	2135.02	0.3982	0.7958	0.328	0.507	-6
Desarrollo humano bajo	56.67	50.85	47.09	1362	1362	0.5278	0.496	0.2032	0.409	
131 Myanmar	58.9	83.1	48	1130	1130.24	0.5645	0.7129	0.166	0.461	22
132 Camerún	55.3	63.4	45	2355	2354.93	0.5052	0.5739	0.363	0.481	-13
133 Ghana	57	64.5	44	2032	2032.45	0.5333	0.5755	0.311	0.473	-8
134 Lesotho	58.1	71.3	56	1290	1290.46	0.5517	0.6637	0.192	0.469	12
135 Guinea Ecuatorial	49	78.5	64	1712	1712.01	0.4002	0.7368	0.28	0.465	-1
136 Lao Rep. Pop. Dem.	52.2	56.6	50	2571	2570.76	0.454	0.5434	0.398	0.465	-23
137 Kenia	53.8	78.1	52	1438	1437.73	0.4805	0.6928	0.215	0.463	2
138 Pakistán	62.8	37.8	41	2209	2209.13	0.6295	0.3887	0.34	0.453	-16
139 India	61.6	52	55	1422	1421.99	0.6098	0.529	0.213	0.451	1
140 Camboya	52.9	65	62	1110	1109.63	0.4643	0.6403	0.163	0.422	14
141 Comoras	56.5	57.3	39	1317	1317.23	0.5252	0.5113	0.196	0.411	3
142 Nigeria	51.4	57.1	49	1270	1269.8	0.4403	0.5457	0.188	0.391	5
143 Congo. Rep. Dem.	52.4	77.3	41	355	355	0.4563	0.6513	0.041	0.383	31
144 Togo	50.5	51.7	60	1167	1166.58	0.4243	0.5437	0.172	0.38	6
145 Benin	54.4	37	38	1800	1800.33	0.4892	0.3719	0.274	0.378	-14
146 Zambia	42.7	78.2	52	986	986.46	0.2945	0.6955	0.143	0.378	11
147 Bangladesh	56.9	38.1	37	1382	1381.9	0.531	0.376	0.206	0.371	-4
148 Côte d'Ivoire	51.8	40.1	38	1731	1731.34	0.4472	0.3929	0.263	0.368	-15
149 Mauritania	52.5	37.7	38	1622	1621.81	0.4582	0.3792	0.245	0.361	-14
150 Tanzania, Rep. U	50.6	67.8	33	636	636.18	0.4265	0.5615	0.086	0.358	20
151 Yemen	56.7	38	49	856	856	0.5285	0.4163	0.122	0.356	12
152 Nepal	55.9	27.5	56	1145	1144.81	0.515	0.3704	0.168	0.351	-1
153 Madagascar	57.6	45.8	31	673	672.96	0.5433	0.4077	0.092	0.348	15
154 Rep. Centroafricana	48.4	60	27	1092	1092.1	0.3903	0.4915	0.16	0.347	2
155 Bhután	52	42.2	31	1382	1382.24	0.4493	0.3845	0.206	0.347	-13
156 Angola	47.4	42	30	1839	1839.04	0.3738	0.3793	0.28	0.344	-28
157 Sudan	52.2	46.1	32	1110	1109.63	0.4525	0.4129	0.163	0.343	-3
158 Senegal	50.3	33.1	33	1815	1814.71	0.4213	0.3297	0.276	0.342	-28
159 Haití	54.6	45	29	917	917.38	0.4932	0.3967	0.132	0.34	3
160 Uganda	40.5	61.8	38	1483	1482.91	0.2585	0.5393	0.223	0.34	-23
161 Malawi	41	56.4	76	773	772.52	0.2663	0.628	0.108	0.334	5
162 Djibouti	49.2	46.2	20	1300	1299.86	0.4035	0.3745	0.193	0.324	-17
163 Chad	47.2	48.1	27	1172	1172.4	0.3707	0.4112	0.173	0.318	-14
164 Guinea-Bissau	43.4	54.9	29	811	811.41	0.3065	0.4627	0.115	0.295	0
165 Gambia	46	38.6	39	948	947.73	0.35	0.3856	0.136	0.291	-5
166 Mozambique	46.3	40.1	25	959	958.72	0.3542	0.35	0.138	0.281	-7
167 Guinea	45.5	35.9	25	1139	1138.97	0.3417	0.3212	0.167	0.277	-15
168 Eritrea	50.2	25	29	983	982.82	0.4207	0.2621	0.142	0.275	-10
169 Etiopía	48.7	35.5	20	455	454.85	0.395	0.3025	0.057	0.252	4
170 Burundi	44.5	35.3	23	637	636.51	0.3253	0.3113	0.088	0.241	-1
171 Malí	47	31	18	565	564.82	0.3672	0.2672	0.075	0.236	1
172 Burkina Faso	46.3	19.2	19	784	783.78	0.3555	0.1924	0.11	0.219	-7
173 Níger	47.5	13.6	15	765	765.07	0.375	0.1397	0.107	0.207	-6

Categoría según el Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer (años) 1995	Tasa de alfabetización de adultos (%) 1995	Tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (%) 1995	PIB real per cápita (PPA en dólares) 1995	PIB real ajustado per cápita (PPA en dólares) 1995	Índice de esperanza de vida	Índice de escolaridad	Índice de desarrollo humano (IDH) 1995	Categoría según PNB per cápita menos categoría según IDH	
174 Sierra Leona	34.7	31.4	30	625	624.85	0.1622	0.3089	0.084	0.185	-3
Todos los países en desarrollo	62.2	70.44	57.49	3068	3068	0.62	0.6612	0.4778	0.5864	-
Países menos adelantados	51.16	49.2	36.42	1008	1008	0.436	0.4494	0.1462	0.3439	-
Países Industrializados	74.17	98.63	82.81	16337	6194	0.8195	0.9336	0.9811	0.9114	-
Total Mundial	63.62	77.58	61.59	5990	5990	0.6437	0.7225	0.9482	0.7715	-

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 1999.

Tabla 3. Clasificación de las economías según su ingreso

<i>Lugar</i>	<i>Economía</i>	<i>PNB per capita (EUA dólares)</i>	<i>Paridad Poder adquisitivo (Internacional dólares)</i>
Economías de ingreso alto			
1	Luxemburgo	45,360	34,480
2	Suiza	44,350	26,340
3	Japón	40,940	23,420
4	Noruega	34,510	23,220
5	Dinamarca	32,100	22,120
6	Singapur	30,550	26,910
7	Alemania	28,870	21,110
8	Austria	28,110	21,650
9	Estados Unidos	28,020	28,020
10	Islandia	26,580	21,710
11	Bélgica	26,440	22,390
12	Francia	26,270	21,510
13	Países Bajos	25,940	20,850
14	Suecia	25,710	18,770
15	Hong Kong, China /a	24,290	24,260
16	Finlandia	23,240	18,260
17	Australia	20,090	19,870
18	Italia	19,880	19,890
19	Reino Unido	19,600	19,960
20	Canadá	19,020	21,380
21	Irlanda	17,110	16,750
22	Israel	15,870	18,100
23	Nueva Zelanda	15,720	16,500
24	España	14,350	15,290
25	Grecia	11,460	12,730
26	Corea, Rep.	10,610	13,080
27	Portugal	10,160	13,450
Economías de ingreso intermedio			
alto			
28	Eslovenia	9,240	12,110
29	Argentina	8,380	9,530
30	Antigua y Barbuda	7,330	8,660
31	Seychelles	6,850	..
32	San Kitts y Nevis	5,870	7,310
33	Uruguay	5,760	7,760
34	Chile	4,860	11,700
35	República Checa	4,740	10,870
36	Brasil	4,400	6,340
37	Malasia	4,370	10,390
38	Hungría	4,340	6,730
39	Gabón	3,950	6,300

Tabla 3 (continuación)

<i>Lugar</i>	<i>Economía</i>	<i>PNB per capita (EUA dólares)</i>	<i>Paridad Poder adquisitivo (Internacional dólares)</i>
40	Trinidad y Tobago	3 870	6,100
41	Croacia	3,800	4,290
42	Mauricio	3,710	9,000
43	México	3,670	7,660
44	Sudáfrica	3,520	7,450
45	Santa Lucía	3,500	4,920
46	República Eslovaca	3,410	7,460
47	Polonia	3,230	6,000
Economías de ingreso intermedio			
bajo			
48	Dominica	3,090	4,390
49	Estonia	3,080	4,660
49	Panamá	3,080	7,060
51	Venezuela	3,020	8,130
52	Libano	2,970	6,060
53	Tailandia	2,960	6,700
54	Granada	2,880	4,340
55	Turquía	2,830	6,060
56	Belice	2,700	4,170
57	Costa Rica	2,640	6,470
58	Fiji	2,470	4,070
59	Perú	2,420	4,410
60	Federación Rusa	2,410	4,190
61	San Vicente y las Granadinas	2,370	4,160
62	Letonia	2,300	3,650
63	Lituania	2,280	4,390
64	Namibia	2,250	5,390
65	Colombia	2,140	6,720
66	Belarús	2,070	4,380
66	Micronesia, Fed. Ets.	2,070	..
68	Túnez	1,930	4,550
69	Islas Marshall	1,890	..
70	Paraguay	1,850	3,480
71	Tonga	1,790	..
72	El Salvador	1,700	2,790
73	Jordania	1,650	3,570
74	República Dominicana	1,600	4,390
74	Jamaica	1,600	3,450
74	Rumania	1,600	4,580
77	Argelia	1,520	4,620
78	Ecuador	1,500	4,730
79	Guatemala	1,470	3,820
80	Kazajstán	1,350	3,230
81	Marruecos	1,290	3,320

Tabla 3 (continuación)

Lugar	Economía	PNB per capita (EUA dólares)	Paridad Poder adquisitivo (Internacional dólares)	
81	Vanuatu	1,290	3,020	b
83	Swazilandia	1,210	3,320	
84	Ucrania	1,200	2,230	
85	Bulgaria	1,190	4,280	
86	Samoa	1,170	..	
87	Filipinas	1,160	3,550	
87	Siria, Rep. Arabe	1,160	3,020	
89	Papua Nueva Guinea	1,150	2,820	b
90	Egipto, Rep. Arabe	1,080	2,860	
90	Indonesia	1,080	3,310	
90	Maldivas	1,080	3,140	
93	Cabo Verde	1,010	2,640	b
93	Uzbekistán	1,010	2,450	
95	Suriname	1,000	2,630	
96	Macedonia	990	..	
97	Turkmenistán	940	2,010	
98	Kiribati	920	..	
99	Islas Salomón	900	2,250	b
100	Georgia	850	1,810	
101	Bolivia	830	2,860	
102	Albania	820	..	
Economías de ingreso bajo				
103	China	750	3,330	
104	Sri Lanka	740	2,290	
105	Guyana	690	2,280	
106	Congo, Rep.	670	1,410	
107	Côte d'Ivoire	660	1,580	
107	Honduras	660	2,130	
107	Lesotho	660	2,380	b
110	Armenia	630	2,160	
111	Camerún	610	1,760	
111	Zimbabwe	610	2,200	
113	Moldova	590	1,440	
114	Senegal	570	1,650	
115	Guinea	560	1,720	
116	Kyrgyz Republic	550	1,970	
117	Guinea Ecuatorial	530	2,690	
118	Azerbaiyán	480	1,490	
118	Pakistán	480	1,600	
120	Mauritania	470	1,810	
121	Comoras	450	1,770	b
122	Lao RPD	400	1,250	
123	Bhután	390	..	
124	India	380	1,580	
124	Nicaragua	380	1,760	b

Tabla 3 (continuación)

Lugar	Economía	PNB per capita (EUA dólares)	Paridad Poder adquisitivo (Internacional dólares)
124	Yemen, Rep.	380	790
127	Ghana	360	1,790 b
127	Mongolia	360	1,820
127	Zambia	360	860
130	Benin	350	1,230
131	Tayikistán	340	900
132	Santo Tomé y Príncipe	330	..
133	Kenya	320	1,130
134	República Centroafricana	310	1,430 b
134	Haití	310	1,130 b
136	Camboya	300	..
136	Togo	300	1,650
136	Uganda	300	1,030 b
139	Vietnam	290	1,570
140	Angola	270	1,030
141	Bangladesh	260	1,010
142	Guinea-Bissau	250	1,030
142	Madagascar	250	900
144	Mali	240	710
144	Nigeria	240	870
146	Burkina Faso	230	950 b
147	Nepal	210	1,090
148	Niger	200	920 b
148	Sierra Leona	200	510
150	Ruanda	190	630
151	Malawi	180	690
152	Burundi	170	590
152	Tanzania /c	170	..
154	Chad	160	880 b
155	Congo, Rep. Dem.	130	790 b
156	Etiopía	100	500
157	Mozambique	80	500 b
	Andorra	d	..
	Aruba	d	..
	Bahamas	d	10,180
	Bermuda	d	..
	Brunei	d	..
	Islas Caymán	d	..
	Islas Channel	d	..
	Chipre	d	20,490 b
	Islas Faeroe	d	..
	Guyana Francesa	d	..
	French Polynesia	d	..
	Groenlandia	d	..
	Guam	d	..
	Kuwait	d	..

Tabla 3 (continuación)

<i>Lugar</i>	<i>Economía</i>	<i>PNB per capita (EUA dólares)</i>	<i>Paridad Poder adquisitivo (Internacional dólares)</i>
	Liechtenstein	d	..
	Macao	d	..
	Martinica	d	..
	Mónaco	d	..
	Antillas Holandesas	d	..
	Nueva Caledonia	d	..
	Northern Mariana Islands	d	..
	Qatar	d	16,330
	Reunion	d	..
	Emiratos Arabes Unidos	d	17,000
	Virgin Islands (U.S.)	d	..
	American Samoa	e	..
	Bahrein	e	13,970
	Barbados	e	10,510
	Guadalupe	e	..
	Isle of Man	e	..
	Libia	e	..
	Malta	e	13,870
	Mayotte	e	..
	Omán	e	8,680
	Palau	e	..
	Puerto Rico	e	..
	Arabia Saudita	e	9,700
	Botswana	f	7,390
	Cuba	f	..
	Djibouti	f	..
	Irán, Rep. Islámica	f	5,360
	Iraq	f	..
	Corea, Rep. Dem. Pop.	f	..
	Yugoslavia, (Serb./Mont.)	f	..
	Afganistán	g	..
	Bosnia y Herzegovina	g	..
	Eritrea	g	..
	Gambia	g	1,280
	Liberia	g	..
	Myanmar	g	..
	Somalia	g	..
	Sudán	g	..
Mundial		5,130	6,200
	Ingreso Bajo	490	2,100
	Excluyendo China e India	310	1,180
	Ingreso Medio	2,590	5,200
	Ingreso Medio Bajo	1,740	4,180
	Ingreso Medio Alto	4,600	7,620
	Bajo y Medio Ingreso	1,190	3,130

Tabla 3 (continuación)

<i>Lugar</i>	<i>Economía</i>	<i>PNB per capita (EUA dólares)</i>	<i>Paridad Poder adquisitivo (Internacional dólares)</i>
	Este de Asia y Pacífico	890	3,370
	Europa y Asia Central	2,200	4,310
	Latinoamérica y el Caribe	3,710	6,530
	Medio Oriente y Norte de Africa	2,070	4,530
	Asia del Sur	380	1,520
	Africa Subsahariana	490	1,450
	Ingreso Alto	25,870	22,390

.. No disponible.

a. References to GNP relate to GDP. b. Estimate is based on regression; other PPP estimates are extrapolated from the 1993 International Comparison Programme survey. c. Data cover mainland Tanzania only. d. Estimated to be high income (\$9,636 or more). e. Estimated to be upper middle income (\$3,116 to \$9,635). f. Estimated to be lower middle income (\$786 to \$3,115). g. Estimated to be low income (\$785 or less).

Tabla 4. Clasificación de las economías por ingreso y región, 1998

Clasificación	Africa Sub-Sahariana		Asia		Europa y Asia Central		Medio Oriente y Norte de Africa		América	
	Africa Oriental y del Sur	Africa Occidental	Este de Asia y Pacifico	Sur de Asia	Europa Oriental y Asia Central	Resto de Europa	Medio Oriente	Norte de Africa		
Ingreso Bajo	Angola Burundi Comoros Congo Rep. Dem. Ja Eritrea Etiopia Kenia Lesotho Madagascar Malawi Mozambique Ruanda Somalia Sudán Tanzania Uganda Zambia Zimbabwe	Benin Burkina Faso Camerun Chad Congo. Rep Côte d'Ivoire Gambia Ghana Guinea Guinea-Bissau Guinea Ecuatorial Liberia Mali Mauritania Niger Nigeria República Central Africana São Tomé & Príncipe Senegal Sierra Leona Togo	Camboya China Lao RPD Mongolia Myanmar Vietnam	Albanistán Bangladesh Bhután India Nepal Pakistán Sri Lanka	Armenia Azerbaiyán Bosnia y Herzegovina Kirguistán Moldova Tayikistán		Yemen. Rep.		Guyana Haití Honduras Nicaragua	
Ingreso Bajo	Medio Botswana Djibouti Nambia Swazilandia	Cabo Verde	Fiji Indonesia Kiribati Corea, Rep. Dem. Islas Marshall Micronesia Edos. Fed. Papua Nueva Guinea Filipinas Samoa Salomón Islas Tailandia Tonga Vanuatu	Maldivas	Arabia Belarús Bulgaria Estonia Georgia Kazajistán Letonia Lituania Macedonia, FYR /b Rumania Rusia Federación de Turkmenistan Ucrania Uzbekistán Yugoslavia, Rep. Fed. Ic	Turquia	Irán, Rep. Islámica Iraq Jordania Libano Sina Rep. Arabia de West Bank y Gaza	Argelia Egipto, Rep. Arabe de Marruecos Túnez	Belice Bolivia Colombia Costa Rica Cuba Dominica Dominicana, República Ecuador El Salvador Grenada Guatemala Jamaica Panamá Paraguay Perú St. Vincent and the Grenadines Suriname Venezuela	
Ingreso Alto	Medio Mauricio Mayotte Seychelles Sudafrica	Gabón	Samoa Malasia Palau		Croacia Checa República Hungria Polonia Eslovaquia Republica Eslovenia	isla of Man Malta	Bahrein Omán Arabia Saudita	Libia	Antigua y Barbuda Argentina Barbados Brasil Chile Guadalupe México Puerto Rico St. Kitts & Nevis Santa Lucia Trinidad y Tobago Uruguay	
Subtotal	158	26	23	22	8	27	3	10	5	34

Tabla 4. Clasificación de las economías por ingreso y región, 1998

Clasificación	África Sub-Sahariana		Asia		Europa y Asia Central		Medio Oriente y Norte de África		América	
	Africa Oriental y Subgrupo del Sur	Africa Occidental	Este de Asia y Pacífico	Sur de Asia	Europa Oriental y Asia Central	Resto de Europa	Medio Oriente	Norte de África		
Ingreso Alto	OCDE		Australia			Alemania			Canadá	
			Japón			Austria			Estados Unidos	
			Corea, Rep.			Bélgica				
			Nueva Zelanda			Dinamarca				
						España				
						Finlandia				
						Francia				
						Grecia				
						Irlanda				
						Islandia				
						Italia				
						Luxemburgo				
						Noruega				
						Países Bajos				
						Portugal				
						Reino Unido				
						Suecia				
						Suiza				
Non-OECD	Reunión		Brunei			Andorra	Israel		Aruba	
			Polinesia Francesa			Channel Islands	Kuwait		Bahamas	
			Guam				Qatar		Bermuda	
			Hong Kong, China /d			Chipre	Emiratos Arabes Unidos		Islas Caymán	
			Macao			Faeroe			Guyana Franc.	
			Nueva Caledonia			Islands			Martinica	
			N. Mariana			Groenlandia			Antillas	
			Islas			Liechtenstein			Holandesas	
			Singapur			Mónaco			Islas	
			OAE /e						Virgenes (EUA)	
Total	211	27	23	35	8	27	28	14	5	44

Nota: Esta tabla clasifica a todas las economías miembros del Banco Mundial con poblaciones de más de 30,000 habitantes. Las economías están divididas por grupos de ingreso de acuerdo al PNB per capita de 1996, calculado utilizando *the World Bank Atlas method*. Los grupos de ingreso están definidos como sigue: bajo ingreso, \$785 o menos, ingreso medio bajo, \$786-3,115, ingreso medio alto, \$3,116-9,635, e ingreso alto \$9,636 o más.

Para propósitos analíticos el criterio principal del Banco Mundial para la clasificación de las economías es el producto nacional bruto (PNB) per capita. La clasificación por ingreso no necesariamente refleja el grado de desarrollo, aunque las economías de ingreso bajo e ingreso medio bajo generalmente se refieren a las economías en desarrollo. El uso del término no implica que todas las economías en ese grupo estén experimentando grados similares de desarrollo o que otras economías hayan alcanzado un grado final de desarrollo.

- a. Antes Zaire.
 - b. Former Yugoslav Republic of Macedonia.
 - c. República Federal de Yugoslavia (Serbia/Montenegro).
 - d. El 1o de julio de 1997 China reasumió la soberanía sobre Hong Kong.
 - e. Otras economías asiáticas—Taiwan, China.
- Fuente: World Bank data.

Tabla 5.
Crecimiento del volumen del comercio mundial de mercancías de ciertas regiones, 1990-97

	(Variación porcentual anual)		
	Exportaciones		Importaciones
	1990-97	1996	1997
	7.0	5.5	10.0
Todo el mundo	7.0	5.5	10.0
América del Norte a	7.5	6.5	11.0
América Latina	9.0	11.0	11.5
Europa Occidental	6.0	5.5	9.5
Unión Europea (15)	6.0	5.5	9.5
Europa Central y Oriental, los Estados Bálticos y la CEI	5.0	6.0	10.0
Asia	7.5	3.5	12.0
Japón	2.5	-0.5	9.5
Seis países comerciantes del Asia Oriental	10.5	7.0	11.0

a Excluido México en todo el presente informe.

Fuente: OMC.

Tabla 6.
Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías, 1997
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Orden	Exportadores	Variación porcentual			Orden	Importadores	Variación porcentual		
		Valor	Parte	anual			Valor	Parte	anual
1	Estados Unidos	688.7	12.6	10	1	Estados Unidos	899.0	16.0	9
2	Alemania	511.7	9.4	-2	2	Alemania	441.5	7.8	-4
3	Japón	421.0	7.7	2	3	Japón	338.8	6.0	-3
4	Francia	289.5	5.3	0	4	Reino Unido	308.2	5.5	7
5	Reino Unido	281.6	5.2	8	5	Francia	268.4	4.8	-5
6	Italia	238.2	4.4	-5	6	Hong Kong, China	213.3	3.8	6
7	Canadá	214.4	3.9	6	7	importaciones definitivas a	52.4	0.9	10
8	Países Bajos	193.8	3.5	-5	7	Italia	208.1	3.7	0
9	Hong Kong, China	188.2	3.4	4	8	Canadá	200.9	3.6	15
	exportaciones locales	27.3	0.5	0	9	Países Bajos	177.2	3.1	-4
	reexportaciones	160.9	2.9	5	10	Bélgica-Luxemburgo	155.8	2.8	-3
10	China	182.7	3.3	21					
11	Bélgica-Luxemburgo	168.2	3.1	-1	11	Corea, Rep. de	144.6	2.6	-4
12	Corea, Rep. de	136.2	2.5	5	12	China	142.4	2.5	3
13	Singapur	125.0	2.3	0	13	Singapur	132.4	2.4	1
	exportaciones locales	72.4	1.3	-1		importaciones definitivas a	79.9	1.4	0
	reexportaciones	52.6	1.0	2	14	España	122.7	2.2	1
14	Taipei Chino	121.9	2.2	5	15	México	113.3	2.0	24
15	México	110.4	2.0	15	16	Taipei Chino	113.2	2.0	12
16	España	104.3	1.9	2	17	Malasia	79.0	1.4	1
17	Suecia	82.7	1.5	-3	18	Suiza	76.0	1.3	-4
18	Malasia	78.4	1.4	1	19	Australia	65.9	1.2	1
19	Suiza	76.2	1.4	-6	20	Suecia	65.4	1.2	-2
20	Rusia, Fed. de b	66.3	1.2	-4					

Orden	Exportadores			Orden	Importadores			Variación porcentual anual	
	Orden	Exportadores	Valor		Parte	Variación porcentual anual	Orden		Importadores	Valor	Parte	Variación porcentual anual
21	Australia	62.9	1.2	4	21	Brasil	65.0	1.2	14
22	Austria	58.6	1.1	1	22	Austria	64.8	1.2	-4
23	Tailandia	57.4	1.1	3	23	Tailandia	63.6	1.1	-13
24	Indonesia	53.5	1.0	7	24	Rusia, Fed. de b	48.8	0.9	13
25	Irlanda	53.1	1.0	9	25	Turquia	48.6	0.9	13
26	Brasil	53.0	1.0	11	26	Dinamarca	44.6	0.8	-1
27	Arabia Saudita c	52.8	1.0	-7	27	Polonia	42.3	0.8	14
28	Dinamarca	48.9	0.9	-4	28	Indonesia	42.0	0.7	-2
29	Noruega	47.7	0.9	-2	29	India	40.4	0.7	8
30	Finlandia	40.8	0.7	1	30	Irlanda	39.2	0.7	9
31	India	33.9	0.6	3	31	Filipinas	38.0	0.7	11
32	Sudáfrica d	30.3	0.6	6	32	Noruega	35.5	0.6	0
33	Turquia	26.2	0.5	14	33	Portugal	33.6	0.6	-5
34	Polonia	25.8	0.5	5	34	Sudáfrica d	32.9	0.6	9
35	Argentina	25.5	0.5	7	35	Israel	30.8	0.5	-3
36	Filipinas	25.3	0.5	24	36	Finlandia	30.7	0.5	0
37	Emiratos Arabes Unidos c	25.0	0.5	-4	37	Argentina	30.3	0.5	28
38	Portugal	23.2	0.4	-6	38	Emiratos Arabes Unidos c	27.8	0.5	7
39	Venezuela	23.1	0.4	0	39	Arabia Saudita	27.3	0.5	-2
40	Rep. Checa	22.8	0.4	4	40	Rep. Checa e	27.2	0.5	-2
41	Israel	22.5	0.4	9	41	Grecia	25.2	0.4	-11
42	Hungría	19.1	0.3	22	42	Hungría	21.2	0.4	17
43	Irán, Rep. Islámica del c	17.7	0.3	-6	43	Chile	19.9	0.4	11
44	Chile	16.9	0.3	10	44	Colombia	15.4	0.3	12
45	Kuwait	14.8	0.3	0	45	Nueva Zelanda	14.5	0.3	-1
46	Nigeria c	14.5	0.3	1	46	Irán, Rep. Islámica del c	13.8	0.2	7
47	Nueva Zelanda	14.1	0.3	-3	47	Egipto	13.2	0.2	1

Orden	Exportadores			Importadores			Variación porcentual anual		
	Orden	Valor	Parte porcentual anual	Orden	Valor	Parte porcentual anual			
48	Argelia c	12.7	0.2	10	48	Pakistán	11.6	0.2	-4
49	Colombia	11.5	0.2	9	49	Venezuela c	11.5	0.2	16
50	Grecia	10.8	0.2	-9	50	Viet Nam c	11.3	0.2	1
	Total f	5223.7	95.6	-		Total f	5237.0	93.0	-
	Todo el mundo f	5460.0	100.0	3		Todo el mundo f	5630.0	100.0	3

a Las importaciones definitivas se definen como importaciones menos reexportaciones. Véanse las Notas Técnicas.

b Excluye el comercio con los Estados Bálticos y la CEI. La inclusión del comercio con estos Estados haría aumentar las exportaciones e importaciones rusas a 87 y 68 miles de millones de dólares respectivamente.

c Estimaciones de la Secretaría.

d En el presente informe las cifras sobre las mercancías se refieren a la Unión Aduanera del África Meridional.

e Las importaciones se entienden f.o.b.

f Incluye una cantidad considerable de reexportaciones o de importaciones destinadas a la reexportación.

Tabla 7
Principales exportadores e importadores mundiales de servicios comerciales, 1997
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Orden	Exportadores	Variación porcentual anual		Orden	Importadores	Variación porcentual anual	
		Valor	Parte			Valor	Parte
1	Estados Unidos	229.9	17.5	7	Estados Unidos	150.1	11.6
2	Reino Unido	85.5	6.5	12	Japón	122.1	9.4
3	Francia	80.3	6.1	-3	Alemania	120.1	9.3
4	Alemania	75.4	5.7	-4	Italia	70.1	5.4
5	Italia	71.7	5.5	4	Reino Unido	68.6	5.3
6	Japón	68.1	5.2	3	Francia	62.1	4.8
7	Países Bajos	48.5	3.7	-1	Países Bajos	43.8	3.4
8	España	43.6	3.3	-1	Canadá	35.9	2.8
9	Hong Kong, China	37.3	2.8	0	Bélgica-Luxemburgo	32.1	2.5
10	Bélgica-Luxemburgo	34.0	2.6	-2	China	30.1	2.3
11	Singapur	30.4	2.3	2	Corea, Rep. de	29.0	2.2
12	Canadá	29.3	2.2	2	Austria	27.4	2.1
13	Austria a	28.5	2.2	...	España	24.3	1.9
14	Suiza	25.6	2.0	-2	Taipei Chino	24.1	1.9
15	Corea, Rep. de	25.4	1.9	12	Hong Kong, China	22.7	1.8
16	China	24.5	1.9	19	Suecia	19.5	1.5
17	Turquía	19.2	1.5	49	Singapur	19.4	1.5
18	Australia	18.2	1.4	1	Brasil	19.0	1.5
19	Suecia	17.6	1.3	5	Rusia, Fed. de	18.7	1.4
20	Taipei Chino	17.0	1.3	5	Australia	18.2	1.4
21	Dinamarca b	16.5	1.3	...	Tailandia	17.2	1.3
22	Tailandia	15.8	1.2	-5	Malasia	16.8	1.3
23	Filipinas	15.1	1.2	17	Indonesia	16.1	1.2
24	Malasia	14.5	1.1	4	Irlanda	15.0	1.2
25	Noruega	14.3	1.1	2	Dinamarca b	14.7	1.1

Orden	Exportadores			Importadores			Variación porcentual anual		
	Valor	Parte	Orden	Valor	Parte	Variación porcentual anual			
26	Rusia, Fed. de	13.5	1.0	4	26	Noruega	14.5	1.1	8
27	México	11.2	0.9	5	27	Suiza	14.1	1.1	-8
28	Polonia b	10.1	0.8	...	28	Filipinas	14.1	1.1	50
29	Egipto	9.7	0.7	6	29	Arabia Saudita	13.9	1.1	11
30	Grecia b	9.4	0.7	...	30	México	11.5	0.9	16
31	India b	8.8	0.7	...	31	India b	11.0	0.9	...
32	Israel	8.3	0.6	5	32	Israel	10.9	0.8	5
33	Brasil	7.9	0.6	37	33	Turquía	8.1	0.6	34
34	Portugal	7.5	0.6	-8	34	Finlandia	8.1	0.6	-6
35	Rep. Checa	7.0	0.5	-13	35	Egipto	7.2	0.6	52
36	Finlandia	6.8	0.5	-6	36	Polonia b	6.5	0.5	...
37	Indonesia	6.8	0.5	5	37	Portugal	6.1	0.5	-6
38	Irlanda	6.0	0.5	8	38	Sudáfrica	6.0	0.5	4
39	Ucrania	4.9	0.4	3	39	Argentina	6.0	0.5	12
40	Sudáfrica	4.9	0.4	11	40	Rep. Checa	5.3	0.4	-14
	Total	1204.2	91.8	3		Total	1175.2	90.7	2
	Mundo	1310.0	100.0	3		Mundo	1295.0	100.0	2

a Los cambios en el método de tratamiento de las corrientes no asignadas afectan a la tasa de crecimiento en 1997.

b Estimaciones de la Secretaría.

Nota: Las cifras correspondientes a algunos países y territorios han sido estimadas por la Secretaría. Las interrupciones en la continuidad de las series correspondientes a un gran número de economías y las limitaciones a la comparabilidad de los datos de los distintos países afectan a las tasas de crecimiento y los puestos ocupados en la clasificación.

FUENTE: OMC.

Tabla 8.
Población Total en México Según Entidad Federativa 1990-1995

ENTIDAD FEDERATIVA	1990	1992	1995
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	81,249,645	85,627,971	91,158,290
AGUASCALIENTES	719,659	770,972	862,720
BAJA CALIFORNIA	1,660,855	1,908,434	2,112,140
BAJA CALIFORNIA SUR	317,764	351,690	375,494
CAMPECHE	535,185	569,417	642,516
COAHUILA	1,972,340	2,040,046	2,173,775
COLIMA	428,510	458,607	488,028
CHIAPAS	3,210,496	3,436,574	3,584,786
CHIHUAHUA	2,441,873	2,503,515	2,793,537
DISTRITO FEDERAL	8,235,744	8,276,345	8,489,007
DURANGO	1,349,378	1,394,571	1,431,748
GUANAJUATO	3,982,593	4,170,885	4,406,568
GUERRERO	2,620,637	2,732,699	2,916,567
HIDALGO	1,888,366	1,945,514	2,112,473
JALISCO	5,302,689	5,693,177	5,991,176
MEXICO	9,815,795	10,705,862	11,707,964
MICHOACAN	3,548,199	3,723,543	3,870,604
MORELOS	1,195,059	1,259,170	1,442,662
NAYARIT	824,643	871,710	896,702
NUEVO LEON	3,098,736	3,336,044	3,550,114
OAXACA	3,019,560	3,207,147	3,228,895
PUEBLA	4,126,101	4,406,652	4,624,365
QUERETARO	1,051,235	1,126,143	1,250,476
QUINTANA ROO	493,277	577,419	703,536
SAN LUIS POTOSI	2,003,187	2,088,544	2,200,763
SINALOA	2,204,054	2,341,346	2,425,675
SONORA	1,823,606	1,866,757	2,085,536
TABASCO	1,501,744	1,595,487	1,748,769
TAMAULIPAS	2,249,581	2,351,663	2,527,328
TLAXCALA	761,277	812,749	883,924
VERACRUZ	6,228,239	6,405,478	6,737,324
YUCATAN	1,362,940	1,390,318	1,556,622
ZACATECAS	1,276,323	1,309,493	1,336,496

FUENTE: INEGI. "XI Censo General de Población y Vivienda, 1990"; "Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1992" y; "Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda 95. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos."

Tabla 9.

Población Total por Sexo según Grupo Quinquenal de Edad 1990-1995

GRUPO DE EDAD	1990			1995		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	81,249,645	39,893,969	41,355,676	91,158,290	44,900,499	46,257,791
0 a 4 años	10,195,178	5,160,002	5,035,176	10,724,100	5,449,356	5,274,744
5 a 9 años	10,562,234	5,338,285	5,223,949	10,867,563	5,515,644	5,351,919
10 a 14 años	10,389,092	5,230,658	5,158,434	10,670,048	5,404,261	5,265,787
15 a 19 años	9,664,403	4,759,892	4,904,511	10,142,071	5,022,243	5,119,828
20 a 24 años	7,829,163	3,738,128	4,091,035	9,397,424	4,538,686	4,858,738
25 a 29 años	6,404,512	3,050,595	3,353,917	7,613,090	3,652,995	3,960,095
30 a 34 años	5,387,619	2,578,736	2,808,883	6,564,605	3,152,462	3,412,143
35 a 39 años	4,579,116	2,210,565	2,368,551	5,820,178	2,804,296	3,015,882
40 a 44 años	3,497,770	1,705,013	1,792,757	4,434,317	2,173,041	2,261,276
45 a 49 años	2,971,860	1,452,573	1,519,287	3,612,452	1,763,505	1,848,947
50 a 54 años	2,393,791	1,161,875	1,231,916	2,896,049	1,418,508	1,477,541
55 a 59 años	1,894,484	918,864	975,620	2,231,897	1,083,293	1,148,604
60 a 64 años	1,611,317	769,917	841,400	1,941,953	929,650	1,012,303
65 y más años	3,376,841	1,578,808	1,798,033	4,027,690	1,889,349	2,138,341
No especificado	492,265	240 058	252,207	214,853	103,210	111,643

FUENTE: INEGI. "XI Censo General de Población y Vivienda, 1990" y "Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda, 95. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos."

Tabla 10.
Población de 15 Años y más, Total y Alfabeta según Grupo
Quinquenal de Edad 1990, 1992 Y 1995

Grupo de Edad	1990		1992		1995	
	Población de 15 Años y más	Población Alfabeta de 15 Años y más	Población de 15 Años y más	Población Alfabeta de 15 Años y más	Población de 15 Años y más	Población Alfabeta
TOTAL	49,610,876	43,354,067	53,449,248	46,539,240	58,681,726	52,378,161
15 a 19 años	9,664,403	9,268,722	10,000,883	9,614,849	10,142,071	9,730,017
20 a 24 años	7,829,163	7,395,703	7,985,691	7,632,724	9,397,424	8,991,528
25 a 29 años	6,404,512	5,929,468	6,562,704	6,152,535	7,613,090	7,192,154
30 a 34 años	5,387,619	4,921,654	5,773,021	5,298,479	6,564,605	6,105,261
35 a 39 años	4,579,116	4,019,224	5,118,139	4,528,529	5,820,178	5,290,888
40 a 44 años	3,497,770	2,955,583	3,878,136	3,331,319	4,434,317	3,919,727
45 a 49 años	2,971,860	2,376,584	3,311,565	2,674,420	3,612,452	3,051,793
50 a 54 años	2,393,791	1,854,185	2,689,993	2,075,599	2,896,049	2,336,765
55 a 59 años	1,894,484	1,407,978	2,375,211	1,655,760	2,231,897	1,725,085
60 a 64 años	1,611,317	1,119,088	1,991,915	1,337,770	1,941,953	1,415,173
65 años y más	3,376,841	2,105,878	3,761,990	2,237,256	4,027,690	2,619,770

Fuente: INEGI. "XI Censo General de Población y Vivienda, 1990", "Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1992" y "Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda 95. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos."

Tabla 11.
Principales indicadores de la prestación de servicios médicos a las poblaciones derechohabiente y abierta a/ 1995

Indicador	A población derechohabiente	A población abierta
Médicos por cada 100,000 habitantes	121.0	105.0
Consultorios por cada 100,000 habitantes	45.5	51.9
Camas censables por cada 100,000 habitantes	89.9	80.6
Consultas diarias por medico b/	10.6	5.8
Ocupación hospitalaria (en porciento)	74.0	55.6
Intervenciones quirúrgicas por cada 1,000 habitantes	36.1	18.3
Usuarías activas de métodos de planificación familiar por cada 1,000 mujeres en edad fértil	624.8	244.1

a/ Excluye al sector privado

b/ Se consideran 220 días hábiles

FUENTE. INEGI, con base en datos del Grupo Interinstitucional de Información en Salud.

Tabla 12.
Resumen del comercio exterior de México, FOB a/
(Millones de dólares)

Periodo	Exportación	Importación	Saldo
1997 P/	110,431.4	109,807.8	623.6
Enero	8,182.0	7,664.8	517.2
Febrero	8,068.3	7,685.7	382.6
Marzo	8,848.3	8,178.5	669.8
Abril	9,220.5	9,096.1	124.4
Mayo	8,835.7	8,591.1	244.6
Junio	9,384.2	9,112.3	271.9
Julio	9,361.0	9,422.3	-61.3
Agosto	8,950.1	9,074.4	-124.3
Septiembre	9,865.0	9,988.2	-123.2
Octubre	10,289.0	10,447.6	-158.6
Noviembre	9,559.2	9,945.3	-386.1
Diciembre	9,868.0	10,601.3	-733.3
1998	117,500.3	125,242.5	-7,742.2
Enero	8,543.7	9,215.9	-672.2
Febrero	8,962.7	9,546.3	-583.6
Marzo	10,719.8	11,209.9	-490.2
Abril	9,784.1	10,151.9	-367.8
Mayo	9,806.0	10,089.0	-283.0
Junio	10,295.9	10,789.7	-493.8
Julio	9,142.3	9,880.5	-738.2
Agosto	9,258.8	10,037.4	-778.7
Septiembre	10,158.0	10,930.8	-772.9
Octubre	10,301.0	11,098.7	-797.7
Noviembre	10,234.0	11,112.6	-878.6
Diciembre	10,294.1	11,179.6	-885.6
1999			
Enero O/	8,682.5	9,350.9	-668.4

NOTA: La suma de las cifras parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

a/ Incluye el valor de la Industria Maquiladora de Exportación.

O/ Cifras oportunas.

P/ Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica.

FUENTE: Grupo de trabajo: SHCP, Banco de México, SECOFI e INEGI. Comercio Exterior de México.

Tabla 13.
Exportaciones Petroleras y No Petroleras, FOB a/
(Millones De Dólares)

Periodo	Total	Petroleras	No petroleras			
			Total	Agropecuarias	Extractivas Manufactureras	
1997 P/	110,431.4	11,323.2	99,108.2	3,828.1	477.9	94,802.2
Enero	8,182.0	1,072.7	7,109.3	415.3	34.1	6,659.9
Febrero	8,068.3	898.6	7,169.6	475.8	40.2	6,653.6
Marzo	8,848.3	956.9	7,891.3	501.8	33.8	7,355.8
Abril	9,220.5	946.3	8,274.2	419.6	47.5	7,807.1
Mayo	8,835.7	916.6	7,919.1	337.1	41.6	7,540.3
Junio	9,384.2	853.7	8,530.5	262.6	36.4	8,231.4
Julio	9,361.0	957.6	8,403.4	184.8	52.5	8,166.1
Agosto	8,950.1	950.9	7,999.2	167.9	41.2	7,790.1
Septiembre	9,865.0	963.4	8,901.7	157.3	36.6	8,707.8
Octubre	10,289.0	1,021.5	9,267.5	204.0	46.9	9,016.6
Noviembre	9,559.2	1,012.8	8,546.4	329.3	33.4	8,183.7
Diciembre	9,868.0	772.0	9,096.0	372.4	33.7	8,689.9
1998	117,500.3	7,146.8	110,353.5	3,954.3	466.3	105,933.0
Enero	8,543.7	798.1	7,745.6	437.8	29.1	7,278.7
Febrero	8,962.7	560.9	8,401.9	495.4	28.3	7,878.1
Marzo	10,719.8	654.9	10,064.9	530.3	44.8	9,489.8
Abril	9,784.1	607.5	9,176.6	464.8	40.6	8,671.3
Mayo	9,806.0	665.6	9,140.5	387.4	39.4	8,713.7
Junio	10,295.9	587.7	9,708.2	332.3	37.6	9,338.3
Julio	9,142.3	569.8	8,572.6	229.2	54.9	8,288.5
Agosto	9,258.8	548.0	8,710.8	174.5	26.3	8,509.9
Septiembre	10,158.0	596.8	9,561.2	144.1	44.3	9,372.8
Octubre	10,301.0	573.4	9,727.6	177.1	51.3	9,499.2
Noviembre	10,234.0	517.2	9,716.8	281.4	41.4	9,394.0
Diciembre	10,294.1	467.0	9,827.1	300.1	28.4	9,498.6
1999						
Enero O/	8,682.5	481.7	8,200.8	382.5	26.9	7,791.3

NOTA: La suma de las cifras parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

a/ Incluye el valor de la Industria Maquiladora de Exportación.

O/ Cifras oportunas.

P/ Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica.

FUENTE: Grupo de trabajo: SHCP, Banco de México, SECOFI e INEGI, Comercio Exterior de México.

Tabla 16.
Importaciones por tipo de bien, FOB a/
(Millones de dólares)

Periodo	Total	Bienes de consumo	Bienes de uso intermedio	Bienes de capital
1997 P/	109,807.8	9,326.0	85,365.7	15,116.1
Enero	7,664.8	553.5	6,056.9	1,054.4
Febrero	7,685.7	581.0	6,133.2	971.6
Marzo	8,178.5	619.3	6,518.8	1,040.4
Abril	9,096.1	818.8	6,934.9	1,342.4
Mayo	8,591.1	653.3	6,731.1	1,206.7
Junio	9,112.3	712.7	7,129.8	1,269.8
Julio	9,422.3	713.5	7,436.1	1,272.7
Agosto	9,074.4	699.5	7,152.0	1,222.9
Septiembre	9,988.2	876.5	7,838.4	1,273.3
Octubre	10,447.6	993.8	8,047.3	1,406.6
Noviembre	9,945.3	998.8	7,600.1	1,346.5
Diciembre	10,601.3	1,105.4	7,787.1	1,708.9
1998	125,242.5	11,108.5	96,804.7	17,329.4
Enero	9,215.9	835.6	7,023.5	1,356.7
Febrero	9,546.3	869.0	7,405.3	1,272.0
Marzo	11,209.9	998.7	8,677.7	1,533.5
Abril	10,151.9	850.6	7,885.9	1,415.4
Mayo	10,089.0	823.2	7,824.8	1,441.0
Junio	10,789.7	911.2	8,337.4	1,541.2
Julio	9,880.5	921.0	7,450.0	1,509.5
Agosto	10,037.4	824.0	7,899.9	1,313.5
Septiembre	10,930.8	886.8	8,558.6	1,485.4
Octubre	11,098.7	1,097.6	8,566.8	1,434.4
Noviembre	11,112.6	1,023.0	8,677.2	1,412.4
Diciembre	11,179.6	1,067.8	8,497.5	1,614.3
1999				
Enero O/	9,350.9	677.9	7,342.1	1,330.8

NOTA: La suma de las cifras parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

a/ Incluye el valor de la Industria Maquiladora de Exportación.

O/ Cifras oportunas.

P/ Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica.

FUENTE: Grupo de trabajo: SHCP, Banco de México, SECOFI e INEGI. Comercio Exterior de México.

Tabla 14. Exportaciones de la industria manufacturera*, por división de actividad económica, FOB a/ (Millones de dólares)

Concepto	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic r/	Ene-dic
Total	7,327.8	7,918.6	9,529.4	8,691.4	8,734.2	9,373.8	8,331.2	8,547.5	9,420.8	9,556.0	9,437.2	9,551.8	106,419.7
Alimentos, bebidas y tabaco	264.3	246.9	313.0	299.1	294.1	306.7	306.4	302.9	290.6	330.9	328.9	306.3	3,590.1
Textiles, artículos de vestir e industria del cuero	626.2	722.5	821.8	764.7	775.2	891.8	911.0	846.1	873.6	909.8	838.3	837.9	9,818.9
Industria de la madera	73.1	73.6	94.2	83.6	84.7	93.4	108.7	85.7	85.8	88.6	90.3	98.9	1,060.6
Papel, imprentas y editoriales	79.0	83.3	94.3	89.2	88.6	107.8	107.7	95.8	97.8	107.0	109.3	101.8	1,161.6
Sustancias químicas, caucho y plástico b/	567.5	569.5	648.0	630.8	576.5	604.9	610.5	567.5	587.1	628.0	555.8	592.6	7,138.7
Productos minerales no metálicos c/	152.5	162.0	192.5	185.1	184.9	204.1	212.1	183.4	193.3	192.4	203.3	220.3	2,285.9
Industrias metálicas básicas	370.1	394.4	485.9	458.9	440.9	450.7	474.7	429.6	363.7	387.2	323.9	355.8	4,935.8
Productos metálicos, maquinaria y equipo	5,069.1	5,529.0	6,711.9	6,024.0	6,147.5	6,553.3	5,447.5	5,883.7	6,778.6	6,723.5	6,831.1	6,914.0	74,613.2
Otras industrias manufactureras	125.9	137.2	168.0	155.9	141.9	161.1	152.8	153.0	150.3	188.6	156.5	124.2	1,815.4

NOTA: La suma de las cifras parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

* Según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

a/ Incluye el valor de la Industria Maquiladora de Exportación.

b/ Incluye derivados del petróleo.

c/ Exceptuando derivados del petróleo y carbón.

r/ Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica.

r/ Cifras revisadas.

FUENTE: Grupo de trabajo: SHCP, Banco de México, SECOFI e INEGI, Comercio Exterior de México.

Tabla 15.
Exportaciones por tipo de bien, FOB a/
(Millones de dólares)

Periodo	Total	Bienes de consumo	Bienes de uso intermedio	Bienes de capital
1997 P/	110,431.4	32,915.1	56,909.7	20,606.6
Enero	8,182.0	2,355.6	4,485.2	1,341.2
Febrero	8,068.3	2,337.6	4,324.7	1,405.9
Marzo	8,848.3	2,616.2	4,686.9	1,545.1
Abril	9,220.5	2,614.7	5,042.3	1,563.4
Mayo	8,835.7	2,729.4	4,622.5	1,483.8
Junio	9,384.2	2,620.5	4,827.2	1,936.5
Julio	9,361.0	2,892.5	4,627.0	1,841.5
Agosto	8,950.1	2,680.5	4,589.4	1,680.3
Septiembre	9,865.0	2,841.0	5,122.7	1,901.3
Octubre	10,289.0	3,196.5	5,095.4	1,997.1
Noviembre	9,559.2	2,978.2	4,749.6	1,831.4
Diciembre	9,868.0	3,052.2	4,736.7	2,079.1
1998	117,500.3	38,112.9	54,757.1	24,630.4
Enero	8,543.7	2,639.6	4,288.4	1,615.7
Febrero	8,962.7	2,774.8	4,301.9	1,886.1
Marzo	10,719.8	3,363.1	5,136.7	2,220.0
Abril	9,784.1	3,148.5	4,767.0	1,868.6
Mayo	9,806.0	3,072.6	4,610.8	2,122.5
Junio	10,295.9	3,473.3	4,710.3	2,112.3
Julio	9,142.3	2,995.0	4,135.8	2,011.5
Agosto	9,258.8	3,054.0	4,323.4	1,881.4
Septiembre	10,158.0	3,325.6	4,600.8	2,231.6
Octubre	10,301.0	3,451.2	4,680.6	2,169.1
Noviembre	10,234.0	3,334.6	4,674.8	2,224.6
Diciembre r/	10,294.1	3,480.6	4,526.5	2,286.9

NOTA: La suma de las cifras parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

a/ Incluye el valor de la Industria Maquiladora de Exportación.

P/ Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica.

r/ Cifras revisadas.

FUENTE: Grupo de trabajo: SHCP, Banco de México, SECOFI e INEGI. Comercio Exterior de México.

Tabla 17.

Resumen de contribuciones en México de los Organismos del Sistema de las Naciones Unidas

ORGANISMO	SECTOR	MONTO (EUA\$,000)
ACNUR		6,820
	Asistencia humanitaria y organización de operaciones en caso de desastre	6,820
BIRF		6,474,780
	Agricultura, silvicultura, pesca	1,199,500
	Desarrollo social	3,665,680
	Medio ambiente	569,600
	Planificación, políticas y asuntos de desarrollo en general	730,000
	Salud	310,000
CEPAL		103
	Desarrollo social	103
CFI		586,200
	Agroindustria	53,900
	Industria	97,000
	Infraestructura	269,600
	Planificación, políticas y asuntos de desarrollo en general	100,000
	Salud	65,700
FAO		626
	Agricultura, silvicultura y pesca	626
FIDA		113,515
	Planificación, políticas y asuntos de desarrollo en general	113,515
FMI		16,313,338
	Stand by (Línea de crédito)	16,313,338
FNUAP		4,706
	Desarrollo social	1,119
	Población	1,742
	Salud	1,845
OIEA		2,623
	Energía	2,623
OIT		ND
	Desarrollo social	ND
ONUDI		1,798
	Medio ambiente	1,665
	Planificación, políticas y asuntos de desarrollo en general	133

TABLA 17 (continuación)

ORGANISMO	SECTOR	MONTO (EUA\$,000)
OPS/OMS		2,275
	Medio ambiente	317
	Salud	1,958
PNUD		41,039
	Asuntos políticos	6,209
	Desarrollo social	5,825
	Medio ambiente	16,112
	Planificación, políticas y asuntos de desarrollo en general	12,893
PNUFID		1,131
	Cooperación técnica	1,131
PNUMA		958
	Medio ambiente	958
UNESCO		1,790
	Cultura	1,690
	Desarrollo social	100
UNICEF		32,000
	Desarrollo social	32,000
UNIFEM		386
	Desarrollo social	386
	TOTAL	23,584,088

Fuente: ONU. "Proyectos en Ejecución en México de los Organismos del Sistema Operacional de las Naciones Unidas", México, abril de 1999.

Tabla 18.**Resumen de contribuciones en México de los Organismos del Sistema de las Naciones Unidas por sector**

SECTOR¹	MONTO² (EUAS,000)
Agricultura, silvicultura y pesca	1,200,126
Agroindustria	53,900
Asistencia humanitaria y organización de operaciones en caso de desastre	6,820
Asuntos políticos	6,209
Cooperación técnica	1,131
Cultura	1,690
Cooperación técnica	3,705,213
Energía	2,623
Industria	97,000
Infraestructura	269,600
Medio ambiente	588,652
Planificación, políticas y asuntos de desarrollo en general	956,541
Población	1,742
Salud	379,503
Stand by (Línea de crédito)	16,313,338
Total	23,584,088

Fuente: ONU. "Proyectos en Ejecución en México de los Organismos del Sistema Operacional de las Naciones Unidas", México, abril de 1999.

¹ Sectores oficiales adoptados por la ONU.

² Representa el monto de los presupuestos aprobados y en ejecución a abril de 1999, según información suministrada por los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

Cuadro 1 Países Agrupados por Regiones

<i>Africa del Sur del Sahara</i>	<i>Estados Arabes</i>	<i>Asia y el Pacífico</i>	<i>América Latina y el Caribe y América del Norte</i>	<i>Europa</i>
Angola	Arabia Saudita	Asia oriental	América Latina y el Caribe	Europa meridional
Benin	Argelia	China	Antigua y Barbuda	Chipre
Botswana	Bahrein	Hong Kong	Argentina	Turquia
Burkina Faso	Djibouti	Mongolia	Bahamas	
Burundi	Egipto	Rep. De Corea	Barbados	PAISES DESARROLLADOS
Cabo Verde	Emiratos Arabes Unidos	Rep. Po. Dem. Corea	Belize	
Camerún	Comoras		Bolivia	Europa Oriental y CEI
Congo	Iraq	Asia sudoriental y el Pacifico	Brasil	Albania
Côte d'Ivoire	Libia	Brunei Darussalam	Colombia	Armenia
Chad	Jordania	Camboya	Costa Rica	Azerbaiyán
Djibouti	Kuwait	Fiji	Cuba	Belarús
Etiopia	Libano	Filipinas	Chile	Bulgaria
Gabón	Marruecos	Indonesia	Dominica	Eslovaquia
Gambia	Omán	Islas Saiomón	Ecuador	Estonia
Ghana	Qatar	Malasia	El Salvador	Federación de Rusia
Guinea	Siria	Myanmar	Granada	Georgia
Guinea Ecuatorial	Somalia	Papua Nueva Guinea	Guatemala	Hungría
Guinea Bissau	Sudán	Rep. Dem. Pop. Lao	Guyana	Kazakstán
Kenya	Yemen	Samoa	Haití	Kirguistán
Lesotho		Singapur	Honduras	Letonia
Liberia		Tailandia	Jamaica	Moldova
Madagascar		Vanuatu	México	Polonia
Malawi		Viet Nam	Nicaragua	Rep. Checa
Mali			Panamá	Rumania
Mauricio			Paraguay	Tayikistán
Mauritania		Asia Meridional	Perú	Turkmenistán
Mozambique		Afganistán	Rep. Dominicana	Ucrania
Namibia		Bangladesh	Saint Kitts y Nevis	Uzbekistán
Níger		Bhután	San Vicente	
Nigeria		India	Santa Lucia	
Rep. Centroafricana		Maldivas	Suriname	Europa occidental y meridional
Rep. U. De Tanzania		Nepal	Trinidad y Tobago	Alemania
Rwanda		Pakistán	Uruguay	Austria
Santo Tomé y Príncipe		Irán	Venezuela	Bélgica
Senegal		Sri Lanka		Dinamarca
Seychelles				España
Sierra Leona				Finlandia
Somalia				Francia
Sudáfrica		PAISES INDUSTRIALIZADOS		Grecia
Sudán		Australia	América del Norte	Irlanda
Swazilandia		Israel	Canadá	Islandia
Togo		Japón	Estados Unidos	Italia
Uganda		Nueva Zelandia		Luxemburgo
Zaire				Malta
Zambia				Noruega
Zimbabwe				Países Bajos
				Portugal
				Suecia
				Suiza

Fuente: PNUD.

Cuadro 2.
Países Agrupados según el Ingreso

Ingreso Alto <i>(PNB per capita superior a 8,265 dólares en 1993)</i>	Ingreso Intermedio <i>(PNB per capita entre 696 y 8,625 dólares en 1993)</i>	Ingreso Alto <i>(PNB per capita 695 dólares o menos en 1993)</i>	
Alemania	Angola	Jordania	Afganistán
Australia	Antigua y Barbuda	Kazakstán	Albania
Austria	Arabia Saudita	Kirguistán	Bangladesh
Bahamas	Argelia	Letonia	Benin
Bélgica	Argentina	Libano	Bhután
Brunei Darussalam	Armenia	Lituania	Burkina Faso
Canadá	Azerbaiyán	Malasia	Burundi
Chipre	Bahrein	Maldivas	Camboya
Dinamarca	Barbados	Malta	Chad
Emiratos Arabes Unidos	Belarús	Marruecos	China
España	Belice	Mauricio	Comoras
Estados Unidos	Bolivia	México	Côte d'Ivoire
Finlandia	Botswana	Moldova	Egipto
Francia	Brasil	Namibia	Etiopía
Hong Kong	Bulgaria	Omán	Gambia
Irlanda	Cabo Verde	Panamá	Ghana
Islandia	Camerún	Papua Nueva Guinea	Guinea Ecuatorial
Israel	Chile	Paraguay	Guinea
Italia	Colombia	Perú	Guinea-Bissau
Japón	Congo	Polonia	Guyana
Kuwait	Corea, Rep. De	Portugal	Haiti
Luxemburgo	Corea R.P.D.	Rep. Checa	Honduras
Noruega	Costa Rica	Rep. Dominicana	India
Nueva Zelanda	Cuba	Siria	Indonesia
Países Bajos	Djibuti	Rumania	Kenya
Qatar	Dominica	Saint Kitts y Nevis	Lesotho
Reino Unido	Ecuador	Samoa Occidental	Liberia
Singapur	El Salvador	San Vicente y las Granadinas	Madagascar
Suecia	Eslovaquia	Santa Lucía	Malawi
Suiza	Estonia	Senegal	Mali
	Federación de Rusia	Seychelles	Mauritania
	Fiji	Sudáfrica	Mongolia
	Filipinas	Suriname	Mozambique
	Gabón Georgia	Swazilandia	Myanmar
	Granada	Tailandia	Nepal
	Grecia	Trinidad y Tobago	Nicaragua
	Guatemala	Túnez	Níger
	Hungría	Turkmenistán	Nigeria
	Irán	Turquia	Pakistán
	Iraq	Ucrania	Rep. Centroafricana
	Islas Salomón	Uruguay	
	Jamahirya Arabe Libia	Uzbekistán	
	Jamaica	Vanuatu	
		Venezuela	
			Rep. Dem. Pop. Lao
			Rwanda
			Santo Tomé y Príncipe
			Sierra Leona
			Somalia
			Sri Lanka
			Sudán
			Tanzania
			Tayikistán
			Togo
			Uganda
			Viet Nam
			Yemen
			Zaire
			Zambia

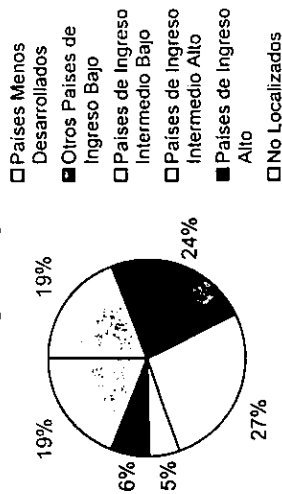
Cuadro 3. AOD Total de los Miembros del CAD de la OCDE.

AOD (flujos netos)	1995	1996	Cambio 1996/95
Millones de Dólares EUA	58.926	55.485	-5,8%
Constantes (1995 MDD EUA)	58.926	56.785	-3,6%
AOD/PNB	0,27%	0,25%	
Bilateral	69%	71%	
Asistencia Oficial (AO)	9.037	5.596	-38,10%
Millones de Dólares EUA			

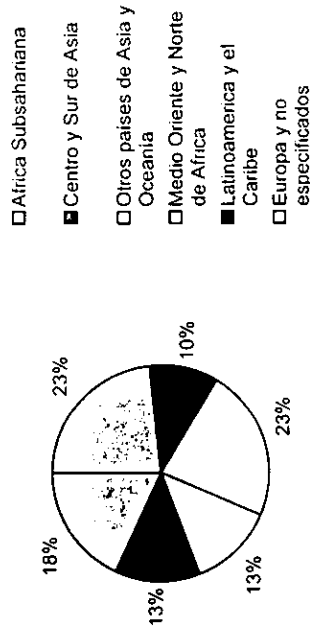
Principales Receptores	(EUA MDD)
1 China	2.412
2 Indonesia	2.118
3 Polonia (AO)	2.018
4 Egipto	1.937
5 India	1.708
6 Israel	1.484
7 Rusia (AO)	1.228
8 Filipinas	1.195
9 Tailandia	1.059
10 Bangladesh	849

AOD Bilateral, Promedio 1995-96	
Por Agrupaciones de Países según su ingreso (EUA MDD)	
Países Menos Desarrollados	9.067
Otros Países de Ingreso Bajo	11.195
Países de Ingreso Intermedio Bajo	12.861
Países de Ingreso Intermedio Alto	2.420
Países de Ingreso Alto	2.914
No Localizados	9.023
Por Regiones	
África Subsahariana	11.129
Centro y Sur de Asia	4.855
Otros países de Asia y Oceanía	10.809
Medio Oriente y Norte de África	6.026
Latinoamérica y el Caribe	6.147
Europa y no especificados	8.514

AOD Bilateral Total de los Miembros del CAD por Agrupaciones de Países según su Ingreso



AOD Bilateral Total de los Miembros del CAD por Regiones

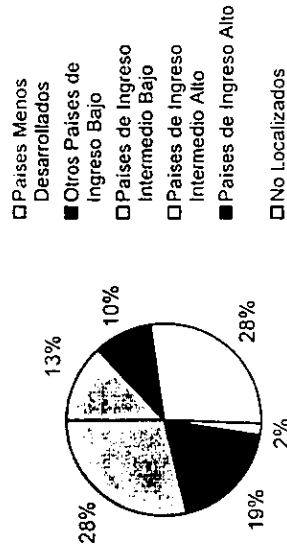


Cuadro 3.1. AOD Estados Unidos

AOD (flujos netos)	1995	1996	Cambio 1996/95
Millones de Dólares EUA	7.367	9.377	27,3%
Constantes (1995 MDD EUA)	7.367	9.198	24,8%
AOD/IPNB	0,10%	0,12%	
Bilateral	76%	74%	
Asistencia Oficial (AO)			
Millones de Dólares EUA	1.280	1.694	32,3%

Principales Receptores	(EUA MDD)
1 Israel	1.328
2 Egipto	706
3 Rusia (AO)	325
4 Haití	227
5 Ucrania (AO)	151
6 India	139
7 Iraq	121
8 Filipinas	114
9 Bosnia y Herzegovina	101
10 Jordania	101

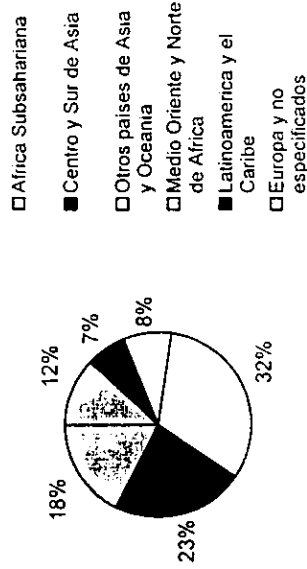
AOD Bilateral por Agrupaciones de Países según su ingreso



FUENTE: OCDE: Development Co-operation 1997 Report, DAC-OECD, Paris, 1998.

AOD Bilateral, Promedio 1995-96	
Por Agrupaciones de Países según su ingreso	(EUA MDD)
Países Menos Desarrollados	928
Otros Países de Ingreso Bajo	713
Países de Ingreso Intermedio Bajo	1.984
Países de Ingreso Intermedio Alto	136
Países de Ingreso Alto	1.333
No Localizados	2.076
Por Regiones	
Africa Subsahariana	851
Centro y Sur de Asia	502
Otros países de Asia y Oceanía	604
Medio Oriente y Norte de África	2.314
Latinoamérica y el Caribe	1.640
Europa y no especificados	1.260

AOD Bilateral por Regiones



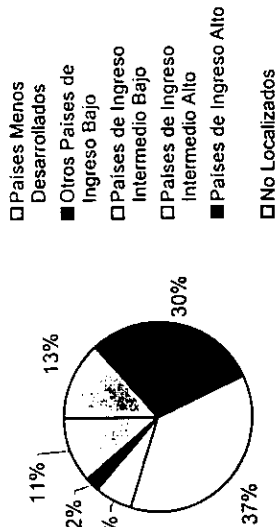
- África Subsahariana
- Centro y Sur de Asia
- Otros países de Asia y Oceanía
- Medio Oriente y Norte de África
- Latinoamérica y el Caribe
- Europa y no especificados

Cuadro 3.2. AOD Japon

	1995	1996	Cambio 1996/95
AOD (flujos netos)			
Millones de Dólares EUA	14.489	9.439	-34,9%
Constantes (1995 MDD EUA)	14.489	10.914	-24,7%
En Yen (miles de millones)	1 363	1 027	-24,7%
AOD/PNB	0,28%	0,20%	
Bilateral	72%	87%	
Asistencia Oficial (AO)			
Millones de Dólares EUA	250	184	-26,7%

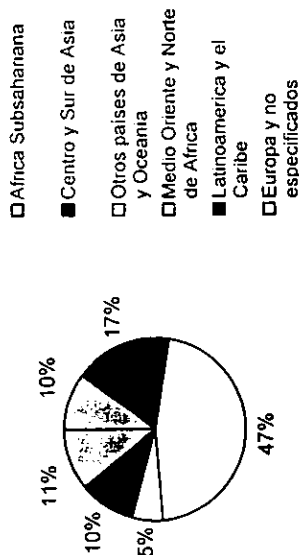
Principales Receptores	(EUA MDD)
1 Indonesia	1.444
2 China	1 353
3 Tailandia	884
4 Filipinas	798
5 India	756
6 Pakistán	409
7 Bangladesh	366
8 República de Corea	297
9 Sri Lanka	276
10 México	273

AOD Bilateral por Agrupaciones de Países según su ingreso



AOD Bilateral, Promedio 1995-96	
Por Agrupaciones de Países según su ingreso	(EUA MDD)
Países Menos Desarrollados	1.673
Otros Países de Ingreso Bajo	3 733
Países de Ingreso Intermedio Bajo	4 620
Países de Ingreso Intermedio Alto	819
Países de Ingreso Alto	312
No Localizados	1 386
Por Regiones	
Africa Subsahariana	1.288
Centro y Sur de Asia	2.171
Otros países de Asia y Oceanía	5 772
Medio Oriente y Norte de África	687
Latinoamérica y el Caribe	1 255
Europa y no especificados	1 369

AOD Bilateral por Regiones



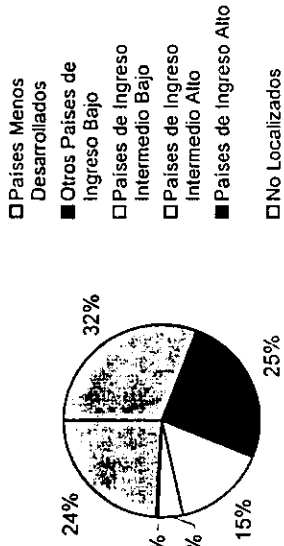
Cuadro 3.3. AOD Gran Bretaña

AOD (flujos netos)	1995	1996	Cambio 1996/95
Millones de Dólares EUA	3.202	3.199	0,1%
Constantes (1995 MDD EUA)	3.202	3.146	-1,8%
En Libras Esterlinas (millones)	2.029	2.050	1,0%
AOD/PNB	0,29%	0,27%	
Bilateral	54%	56%	
Asistencia Oficial (AO)			
Millones de Dólares EUA	406	362	-10,8%

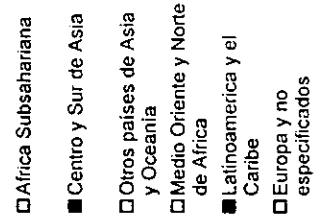
Principales Receptores	(EUA MDD)
1 India	174
2 Zambia	76
3 Bangladesh	75
4 Malawi	69
5 Uganda	69
6 Pakistán	60
7 Ex-Yugoslavia	54
8 Indonesia	54
9 China	52
10 Tanzania	49

AOD Bilateral, Promedio 1995-96	
Por Agrupaciones de Países según su ingreso (EUA MDD)	
Países Menos Desarrollados	577
Otros Países de Ingreso Bajo	474
Países de Ingreso Intermedio Bajo	281
Países de Ingreso Intermedio Alto	81
Países de Ingreso Alto	2
No Localizados	454
Por Regiones	
Africa Subsahariana	654
Centro y Sur de Asia	377
Otros países de Asia y Oceanía	153
Medio Oriente y Norte de Africa	46
Latinoamérica y el Caribe	152
Europa y no especificados	487

AOD Bilateral por Agrupaciones de Países según su ingreso



AOD Bilateral por Regiones



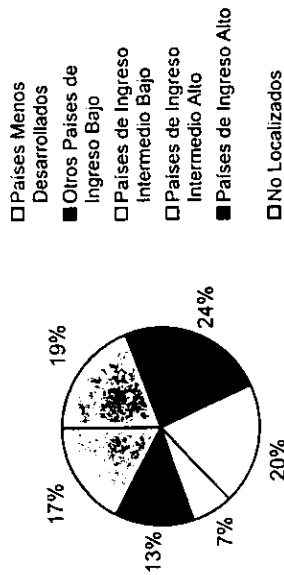
FUENTE: OCDE. Development Co-operation: 1997 Report, DAC-OECD, Paris, 1998.

Cuadro 3.4. AOD Francia

AOD (flujos netos)	1995	1996	Cambio 1996/95
Millones de Dólares EUA	8.443	7.451	-11,8%
Constantes (1995 MDD EUA)	8.443	7.510	-11,1%
En Francos Franceses (millones)	42.139	38.119	-9,5%
AOD/PNB	0,55%	0,48%	
Bilateral	76%	77%	
Asistencia Oficial (AO)	770	709	-7,90%
Millones de Dólares EUA			

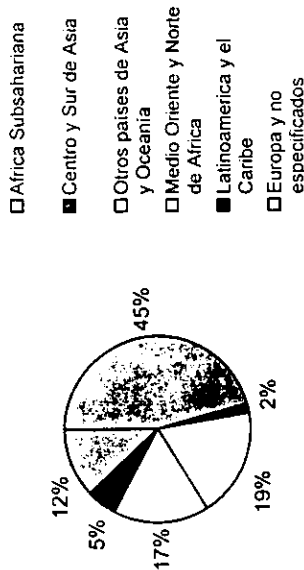
Principales Receptores	(EUA MDD)
1 Côte d'Ivoire	569
2 Polinesia Francesa	458
3 Nueva Caledonia	436
4 Egipto	403
5 Camerún	307
6 Marruecos	305
7 Senegal	259
8 Argelia	214
9 Congo	190
10 Gabón	175

AOD Bilateral por Agrupaciones de Países según su ingreso



AOD Bilateral, Promedio 1995-96	
Por Agrupaciones de Países según su ingreso (EUA MDD)	
Países Menos Desarrollados	1.377
Otros Países de Ingreso Bajo	1.700
Países de Ingreso Intermedio Bajo	1.424
Países de Ingreso Intermedio Alto	483
Países de Ingreso Alto	923
No Localizados	1.235
Por Regiones	
África Subsahariana	3.252
Centro y Sur de Asia	130
Otros países de Asia y Oceanía	1.345
Medio Oriente y Norte de África	1.182
Latinoamérica y el Caribe	374
Europa y no especificados	860

AOD Bilateral por Regiones

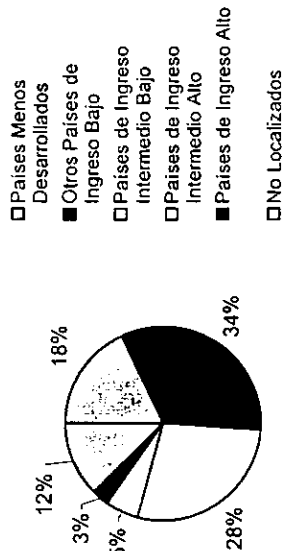


Cuadro 3.6. AOD Alemania

AOD (flujos netos)	1995	1996	Cambio 1996/95
Millones de Dólares EUA	7.524	7.601	1,0%
Constantes (1995 MDD EUA)	7.524	7.895	4,9%
En Marcos Alemanes (millones)	10.787	11.437	6,0%
AOD/PNB	0,31%	0,33%	
Bilateral	64%	60%	
Asistencia Oficial (AO)			
Millones de Dólares EUA	4.514	1.329	-70,6%

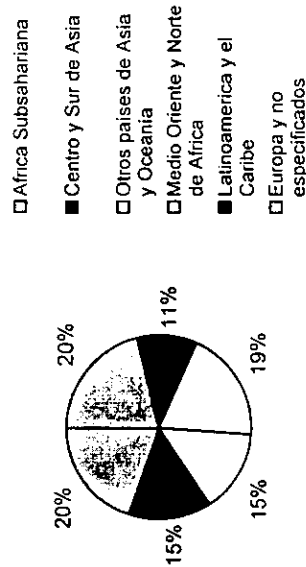
Principales Receptores	(EUA MDD)
1 Polonia (AO)	1.387
2 Rusia (AO)	731
3 China	618
4 Egipto	329
5 Nicaragua	289
6 India	279
7 Turquía	232
8 Bosnia y Herzegovina	188
9 Indonesia	183
10 Israel	135

AOD Bilateral por Agrupaciones de Países según su ingreso



AOD Bilateral, Promedio 1995-96	
Por Agrupaciones de Países según su Ingreso (EUA MDD)	
Países Menos Desarrollados	1.101
Otros Países de Ingreso Bajo	2.019
Países de Ingreso Intermedio Bajo	1.718
Países de Ingreso Intermedio Alto	329
Países de Ingreso Alto	181
No Localizados	759
Por Regiones	
Africa Subsahariana	1.297
Centro y Sur de Asia	643
Otros países de Asia y Oceanía	1.177
Medio Oriente y Norte de África	889
Latinoamérica y el Caribe	897
Europa y no especificados	1.205

AOD Bilateral por Regiones



FUENTE: OCDE: Development Co-operation: 1997 Report, DAC-OECD, Paris, 1998.

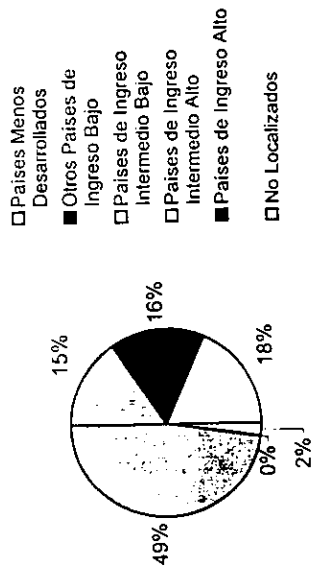
Cuadro 3.5. AOD Canadá

AOD (flujos netos)	1995	1996	Cambio 1996/95
Millones de Dólares EUA	2.067	1.795	-13,1%
Constantes (1995 MDD EUA)	2.067	1.761	-14,8%
En Dólares Canadienses (millones)	2.837	2.449	-13,7%
AOD/PNB	0,38%	0,32%	
Bilateral	67%	76%	
Asistencia Oficial (AO)			
Millones de Dólares EUA	250	181	-27,6%

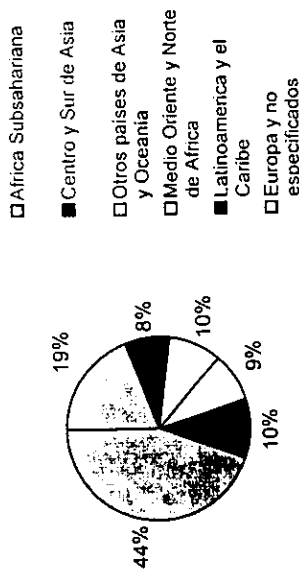
Principales Receptores	(EUA MDD)
1 Polonia	145
2 Egipto	90
3 China	46
4 Bangladesh	38
5 India	36
6 Perú	26
7 Ucrania (AO)	22
8 Ghana	22
9 Haití	21
10 Côte d'Ivoire	21

AOD Bilateral, Promedio 1995-96	
Por Agrupaciones de Países según su ingreso (EUA MDD)	
Países Menos Desarrollados	221
Otros Países de Ingreso Bajo	233
Países de Ingreso Intermedio Bajo	259
Países de Ingreso Intermedio Alto	32
Países de Ingreso Alto	0
No Localizados	683
Por Regiones	
África Subsahariana	273
Centro y Sur de Asia	111
Otros países de Asia y Oceanía	137
Medio Oriente y Norte de África	123
Latinoamérica y el Caribe	148
Europa y no especificados	637

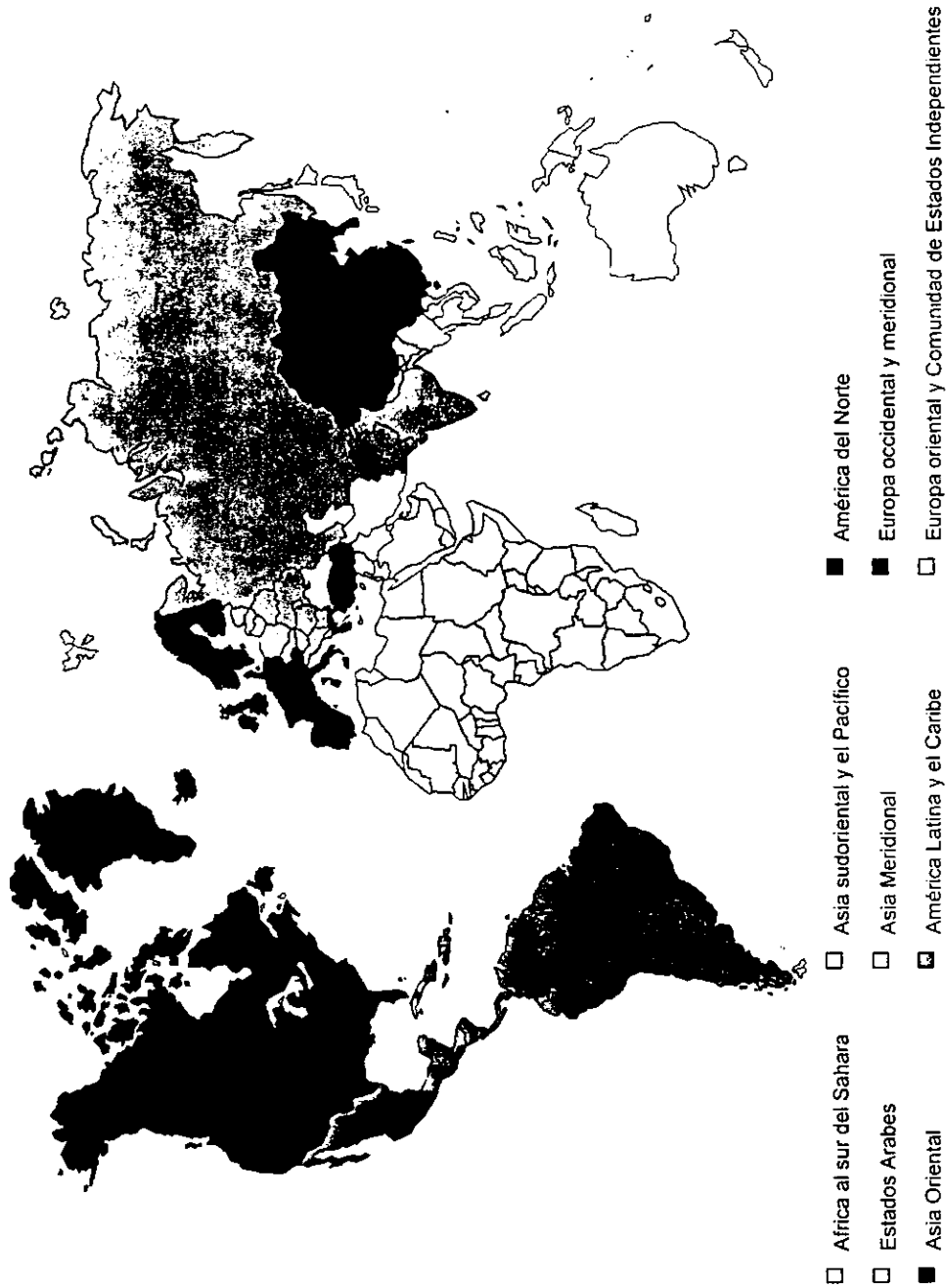
AOD Bilateral por Agrupaciones de Países según su ingreso



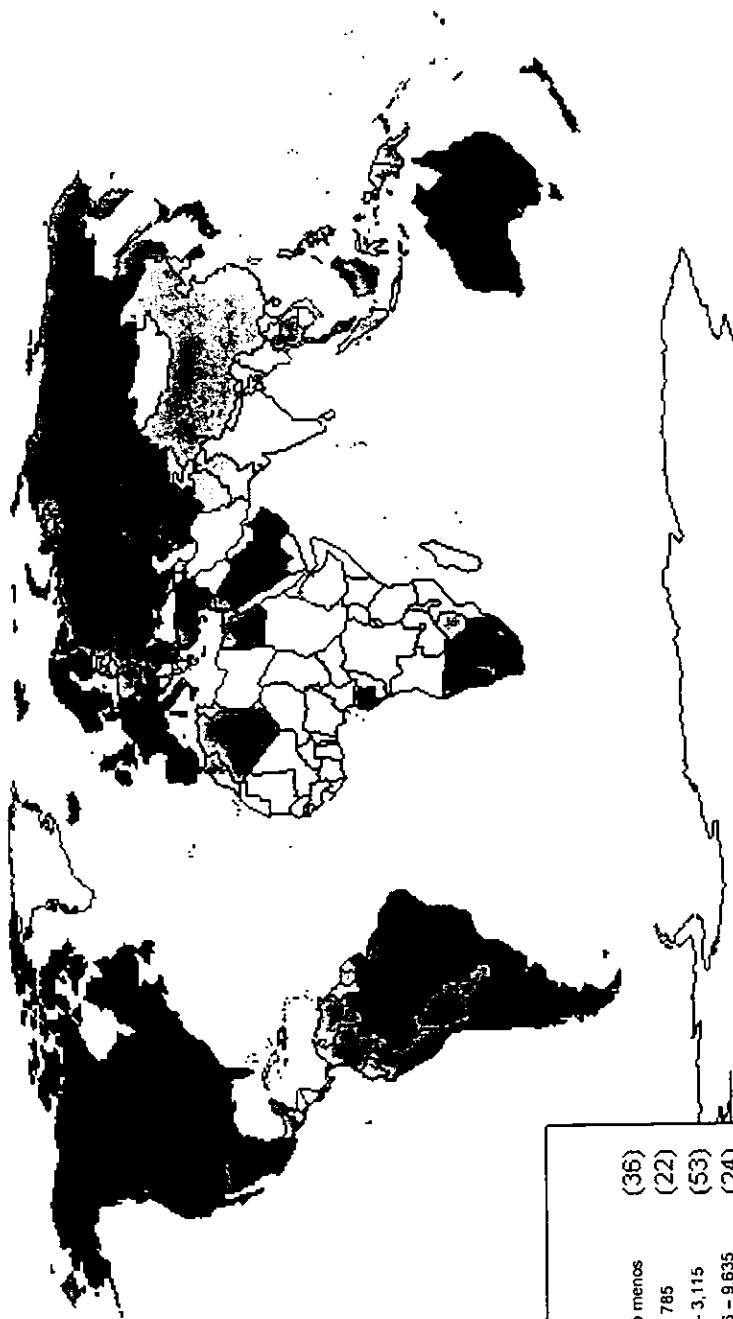
AOD Bilateral por Regiones



Mapa 1. Países agrupados por regiones



Mapa 2. PNB per cápita



Mapa 3. Ayuda recibida como porcentaje del PNB

