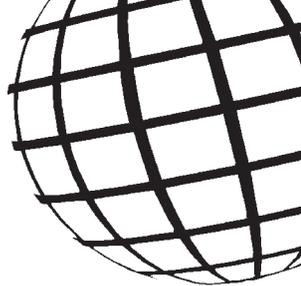


# La política de la cooperación internacional para el desarrollo: los países argamasa y el caso de México como proceso de localización normativa invertida\*



Daniel Lemus Delgado\*\* y Arturo Santa Cruz\*\*\*

## Resumen:

Este artículo analiza el papel de México en el régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) como ejemplo de localización normativa invertida. En las primeras tres secciones se considera el contexto histórico en el que la CID se originó y devino norma internacional, los cambios propiciados por el fin de la Guerra Fría y el ascenso de los BRICS, respectivamente; en la cuarta sección se introduce el concepto de “países argamasa”, para referirse a aquellos que sirven de vínculo o cemento entre las dos principales partes en la política del régimen de CID actual. Finalmente, nos enfocamos en el caso mexicano como un país argamasa que localizó –invirtiendo o modificando– la norma internacional en cuestión.

## Abstract:

This article analyzes the role of Mexico in the International Development Cooperation (IDC) regime as an instance of inverted normative localization. The first three sections look at the historical context in which IDC originated and became an international norm, the changes brought to it by the end of the Cold War, and the emergence of the BRICs, respectively; the fourth section introduces the concept of “mortar countries” to refer to those that serve as a link or cement between the two main camps in politics of the IDC regime. Finally, the article deals in some detail with the Mexican case as an instance of a “mortar country” country that localized the international norm in an inverted or modified manner.

## Palabras clave:

Cooperación Internacional para el Desarrollo – Localización normativa invertida – BRICs – País argamasa – México

\* Fecha de recepción: 12 de febrero de 2015 – Fecha de aprobación: 06 de abril de 2015.

\*\* Profesor-Investigador del Centro Asia Pacífico de la Escuela Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey. Doctor en Relaciones Internacionales Transpacíficas de la Universidad de Colima.

\*\*\* Profesor-Investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, y Director del Centro de Estudios sobre América del Norte (CESAN) de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Cornell.

**Key Words:**

International Development Cooperation – Inverted Normative Localization – Mortar Countries – BRICS- Mexico

**Introducción**

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) nació con la Guerra Fría (White, 1974: 11)<sup>1</sup>. En un mundo que se erigía bajo la lógica de un sistema bipolar, la CID surgió como un instrumento de política exterior que buscaba ampliar las áreas de influencia del bloque capitalista y socialista (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, 2003: 8). Teniendo como antecedente el Plan Marshall diseñado para reconstruir Europa, los países devastados por la guerra participaron en la creación de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE)<sup>2</sup> como un mecanismo de diálogo que les permitiera acordar en común la manera de utilizar el apoyo financiero ofrecido por Estados Unidos (Cini, 2001: 13-14). Por su parte, la Unión Soviética, mirando con recelo la iniciativa estadounidense, impulsó su propio programa de cooperación en el que se incluía tanto a países atrasados del bloque soviético como a otros países subdesarrollados (Lancaster, 2006: 31 y 32).

Para los años de 1960, la CID se había transformado ya en una norma internacional que incluyó la construcción de un marco institucional al que se sumaron no solamente los Estados sino también representantes de la sociedad civil (Santa Cruz, 2007: 120). En forma gradual, la CID dejó de ser una práctica exclusiva de los países ricos y bajo el auspicio de las Naciones Unidas, otros actores se sumaron a las nuevas dinámicas de la cooperación –y a la competencia política que subyace tras la práctica en cuestión (Sogge, 2009: 189).

El término de la Guerra Fría trajo consigo una transformación fundamental en el régimen de la CID. El fin de la lucha ideológica, las nuevas prioridades de los Estados Unidos en el contexto internacional y el desmantelamiento de

---

<sup>1</sup> La Ayuda Internacional para el Desarrollo (AID) puede ser entendida como la transferencia de dinero y recursos de los países ricos hacia los países pobres con el propósito principal de aliviar la miseria o promover el desarrollo social y económico. La AID es sólo una parte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID); ésta implica una interacción entre países donantes y receptores (Keeley, 2012: 12).

<sup>2</sup> Este organismo fue el antecedente de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

la Unión Soviética generaron importantes transformaciones en la práctica de la cooperación internacional en la década de los 90 (Lancaster, 2006: 48). La demanda de que el financiamiento al desarrollo fuera más eficiente empezó a resonar cada vez con mayor fuerza, impulsando a que los donantes tradicionales se comprometieran a incrementar la efectividad y transparencia de los recursos destinados al desarrollo (CSO Partnership for Development Effectiveness, 2014: 1).

Sin embargo, fue quizá el surgimiento del fenómeno BRICs en el nuevo milenio lo que ha impactado en mayor medida al régimen de la CID<sup>3</sup>. La presencia de estos actores ha significado un desafío a los donantes tradicionales, no sólo en cuanto a los flujos de recursos que otorgan sino también por la manera misma en que conceptualizan el desarrollo y los mecanismos que emplean para llevarlo a la práctica. Hasta ahora una buena parte de la literatura académica se ha centrado en este tema. En este sentido, las transformaciones que se experimentan en el régimen de la CID han sido analizadas desde la perspectiva de donantes emergentes como fuente de importantes cambios cuantitativos en los flujos de ayuda globales (Manning, 2006: 371-377). Algunos estudios han evidenciado una posible fragmentación sistémica en el régimen actual (Woods, 2008: 1219-1220). Otros trabajos han analizado la disminución de la eficacia de los donantes tradicionales, el debilitamiento del llamado “Consenso de Washington” y de las estructuras convencionales de los mecanismos de ayuda del Comité de Ayuda del Desarrollo (CAD) a partir del surgimiento y consolidación de la Cooperación Sur – Sur (Lancaster, 2007: 39-42; Reality of Aid Management Committee, 2010: 1-10; Birdsall y Fukuyama, 2011: 45-53; Chaturvedi, 2012: 13-36).

Pero existe otro grupo emergente de países en el régimen de CID en el cual se ha puesto menos atención, cuyo accionar en dicho ámbito ha sido fundamental en la redefinición que éste ha sufrido en las últimas dos décadas: nos referimos a países de renta media como México, Colombia y Chile, los cuales han servido como puente o, siguiendo la metáfora de mampostería utilizada cuando se acuñó el término BRICS (ladrillos), “argamasa”, entre los

---

<sup>3</sup> El primer uso de las siglas BRIC se atribuye al analista de Goldman Sachs, Jim O’Neill, en el año 2001, en el reporte “Building Better Global Economic BRICs”. Aunque de manera previa habían existido reuniones de bajo nivel entre los representantes de estos Estados, el acuerdo que originó el bloque BRIC se remonta a la reunión de Rusia, Brasil, India y China en 2009 en Rusia. En el año 2010 se incorporó a este grupo Sudáfrica.

donantes tradicionales agrupados en el CAD desde 1962 y los donantes no tradicionales como los BRICs. De manera un tanto intrigante desde el punto de vista analítico –si bien comprensible desde el político y el noticioso– las actividades de este tipo de países en el campo de la CID han recibido escasa atención. Centrándonos en el caso de México, en este trabajo nos proponemos balancear –así sea mínimamente– este desequilibrio, proponiendo dos argumentos centrales: primero, que la contribución de este tipo de países ha sido importante en la configuración en ciernes del nuevo régimen de CID y, segundo, con la “localización” (Acharya, 2004: 239-275) de las normas internacionales que estos países han llevado a cabo. Sin embargo, proponemos que el caso de México evidencia que no se trata de una simple adaptación de la norma internacional, sino de que el país ha “regresado” la norma a los foros donde se discute y diseña la política de cooperación internacional, replanteándola a partir de su propia historia y, de esa manera, afectando al régimen de la CID. Se trata, en este sentido, de una especie de localización normativa “invertida”. Así, mientras que la localización –siguiendo a Acharya– “describe un complejo proceso y resultado por medio del cual los tomadores de normas hacen congruentes las normas transnacionales... con las creencias y prácticas locales”, por lo que “localizar algo es dotarlo con las características de un lugar en particular” (Acharya, 2004: 245), al calificarla –siguiendo a Peter Gourevitch (1978: 881-912)– como invertida queremos enfatizar la manera en que un régimen internacional (en este caso el de la CID) puede verse afectado por el retorno, tipo boomerang, de una norma que en su trayectoria fue procesada por la política interna de un país en particular (en nuestro caso, México). Estamos convencidos de que argumentos de este tipo ayudan a destacar el desvanecimiento de las fronteras conceptuales impuestas por los tradicionales tres niveles de análisis (Waltz, 1959; Singer, 1961; Waltz, 1979), las cuales son cada vez más anacrónicas en el estudio de la política internacional.

El presente artículo consta de cinco secciones. En la primera se revisa brevemente el surgimiento y normalización de la CID como régimen internacional. En la segunda sección se abordan los cambios que el fin de la Guerra Fría generó en este ámbito. La tercera revisa someramente la participación de los BRICs en el régimen actual de la CID. La cuarta sección aborda el caso de otros países emergentes que han tenido un papel intermedio en el régimen de CID, y en la quinta nos concentramos en el caso de México. El artículo concluye con algunas consideraciones en torno al papel de México

como país argamasa en el régimen en cuestión, así como a los procesos de difusión normativa.

## **1. Surgimiento y normalización de la Cooperación Internacional como régimen internacional**

La CID nació de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial. El orden mundial en ciernes, en el que Estados Unidos y la Unión Soviética se erigían como las potencias dominantes, generó una nueva dinámica en las relaciones internacionales en la cual las potencias tradicionales europeas pasaron a un segundo plano. Surgió entonces la urgente necesidad de reconstruir Europa. Para tal efecto se estableció el Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo, que se transformaría a la postre en el Banco Mundial, si bien éste también se encargaría de facilitar el flujo de capitales a los países en desarrollo (Lancaster, 2006: 28).

La rivalidad entre las dos superpotencias no se redujo a una competencia por recursos o por el control de áreas geoestratégicas, sino que en el centro de las diferencias estuvieron cuestiones ideológicas entre dos modelos opuestos del orden económico y social. Las ideas asociadas a la ayuda y la cooperación estuvieron pues desde un inicio asociadas a dicha disputa ideológica, si bien los propósitos humanitarios no quedaban completamente excluidos (Lumsdaine, 1993: 4). La Ayuda Oficial para el Desarrollo –que eventualmente impulsaría el concepto más amplio de la CID– se convirtió así en un instrumento clave de la política exterior, particularmente en la batalla por la opinión pública mundial.

El primer ejemplo palpable de esta situación se encuentra en la ayuda otorgada por Estados Unidos a Grecia y Turquía después de la Segunda Guerra Mundial. Cuando en 1947 el gobierno británico anunció que ya no brindaría más asistencia económica y militar al gobierno griego en su lucha contra los comunistas, el Presidente Harry S. Truman solicitó al Congreso aprobar su iniciativa para apoyar al gobierno griego, así como respaldar también al gobierno turco, país que también dependía de la ayuda británica. De esta manera se estableció lo que se conocería como la doctrina Truman, la cual reorientó la política exterior estadounidense. Estos principios establecieron que los Estados Unidos deberían proveer asistencia política, militar y económica a todas las naciones democráticas que se encontraran bajo

la amenaza de fuerzas autoritarias internas o externas (US Department of State, 2014b: 1).

Truman justificó la necesidad de emprender esta política exterior por dos razones. En primer lugar, señaló que la eventual victoria comunista en la guerra civil griega pondría en peligro la estabilidad política de Turquía, lo que inevitablemente acarrearía inestabilidad en todo el Medio Oriente. En segundo lugar, el presidente estadounidense argumentaba que su país debía comprometerse a brindar ayuda a las personas que vivían en sociedades libres en su lucha contra los regímenes totalitarios, pues de ese modo se podía frenar la expansión del autoritarismo, el cual podría debilitar los fundamentos de la paz internacional y, por lo tanto, la seguridad de los Estados Unidos.

La amenaza del comunismo también determinó el diseño e implementación del plan de asistencia económica más grande de la historia. En junio de 1947 el Secretario de Estado George C. Marshall hizo un llamado para emprender un programa integral con la finalidad de reconstruir Europa (Roberts, 2008: 1372). Este plan fue lanzado por el miedo a la expansión comunista en el contexto del acelerado deterioro que las economías europeas experimentaron en el invierno de 1946-1947. Así, el Congreso aprobó la Ley de Cooperación Económica en marzo de 1948, aprobando un fondo de ayuda que eventualmente podría alcanzar hasta 12 mil millones de dólares. Este fondo se destinaría principalmente para la reconstrucción europea (US Department of State, 2014<sup>a</sup>: 1).<sup>4</sup> El Plan Marshall institucionalizó y legitimó los programas de ayuda exterior de los Estados Unidos, transformándolos en una parte integral de su Política Exterior.

En su diseño el Plan Marshall contempló el establecimiento de un fondo común para todos los países que se involucraran en el programa, brindando ayuda de manera conjunta y no en forma individual, país por país (Bracho, 2009: 289). De esta manera, en 1960 los dieciocho países receptores crearon la Organización para la Cooperación Económica Europa (OECC), la cual se transformaría años después en la OCDE, pilar fundamental de la arquitectura para el desarrollo. Aún más, como observa Gerardo Bracho, “Desde sus inicios, la OCDE se concibió a sí misma como una organización multilateral de países capitalistas avanzados” (Bracho, 2009: 289).

---

<sup>4</sup> Si bien en sus orígenes el Plan Marshall contempló la posibilidad de asistir financieramente también a la Unión Soviética y a los países del Este de Europa, el recelo de los líderes comunistas impidió que el plan se aplicara más allá de los márgenes de la Europa Occidental (Cox y Kennedy-Pipe, 2005: 101-107).

De hecho, la idea del desarrollo como una responsabilidad compartida tuvo sus antecedentes en el mismo establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas. En el preámbulo de la carta de las Naciones Unidas los países miembros se comprometieron “a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad” (ONU, 1945: 1). Asimismo, la convención que dio paso a la OCDE estableció que “las naciones económicamente más avanzadas deben cooperar para ayudar lo mejor posible a los países en vías de desarrollo económico” (OCDE, 1960: 1). En este contexto –como ya señalamos– en el año de 1961 se estableció el CAD como el mecanismo privilegiado para el impulso al desarrollo por parte de los países económicamente avanzados. De esta manera se empezó a consolidar una nueva norma internacional que colocaba la asistencia al desarrollo como una responsabilidad de los países económicamente prósperos.

Ante la iniciativa estadounidense de brindar ayuda a los países europeos, la Unión Soviética emprendió su propio programa de ayuda a los países de Europa del Este. Este esfuerzo, conocido como el Plan Molotov, fue concretado a través de una serie de tratados bilaterales con los países de Europa del Este y con el establecimiento del Buró de Información Comunista o Cominform, con la intención principal de establecer una política común de la Europa del Este hacia el Plan Marshall. Los representantes de los partidos comunistas que conformaron este bloque pensaban que podría alcanzar un éxito similar al del Plan Marshall si orientaban positivamente las fuerzas de sus economías. Para 1949 se había establecido ya el Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) como el medio institucional para favorecer esta cooperación. De esta manera, se estaba configurando la nueva arquitectura de ayuda al desarrollo (Roberts, 2008: 1379-1381).

Al finalizar la década de 1950 dos procesos simultáneos impulsaron un escenario favorable en el que la norma de la CID se difundió aún más. Por una parte, la reconstrucción europea permitió una rápida recuperación de los países de la Europa Occidental. Por la otra, surgió una pléyade de países que alcanzaron vida independiente gracias al fenómeno de la descolonización. La Conferencia de Bandung de 1955, en la que participaron veintinueve países de Asia y África, finalizó con un llamado para incrementar la cooperación técnica y cultural a los países de esos continentes y establecer un fondo para el desarrollo económico administrado por las Naciones Unidas (Berger, 2004: 12). Así, se empezaron a dibujar en el imaginario colectivo tres mundos diferentes. El primer mundo de los países capitalistas desarrollados aglutinados

en la OCDE; un segundo mundo en que se encontraban los países desarrollados con economías planificadas, reunidos en el COMECON; y un tercer mundo que incluía a los países en vía de desarrollo, tanto de economías de mercado y economías planificadas, agrupados en su mayoría en el G-77 (Randall, 2004: 43). De manera paulatina se fue imponiendo la norma de que los dos primeros grupos de países debían colaborar en el desarrollo de los países del llamado Tercer Mundo.

La década de 1950 también vio surgir el establecimiento y difusión de una CID paradigmáticamente diferente, basada en el principio de ayuda mutua, bajo un esquema horizontal de cooperación. La Conferencia de Bandung, en 1955, sentó las bases de la cooperación Sur-Sur, pieza clave del régimen CID (Walz y Ramachandran, 2011: 3).

Para la década de 1980 se aprecia un agotamiento en la ayuda por parte de los países donantes al percibir que, a pesar de las fuertes donaciones realizadas, la pobreza continuaba siendo una realidad inocultable. En el panorama de la CID se experimentó un fenómeno del agotamiento de los donantes y se empezaron a cuestionar los mecanismos que hasta entonces habían fungido como modelos de impulso al desarrollo (Boschini y Olofsgard, 2007: 630). A su vez, los países receptores, en el contexto de la crisis de la deuda, plantearon fuertes cuestionamientos hacia los programas de ayuda por considerarlos, si no intervencionistas, al menos meramente asistencialistas.

## **2. El fin de la Guerra Fría y las transformaciones en el régimen de la CID**

En la última década del siglo XX el régimen de la CID experimentó una serie de cambios profundos cuando la Guerra Fría llegó a su fin. Puesto que la rivalidad ideológica que era el contexto en el cual se había originado la cooperación como instrumento de la política exterior cesó, la práctica de la CID se reorientó. Desde nuestra perspectiva, el fin de la Guerra Fría tuvo cinco consecuencias fundamentales en el régimen de la CID. La primera de ellas fue la convicción de que la ruta al desarrollo tenía un solo camino, el del capitalismo. Con el modelo soviético de una economía planificada colapsado, se extendió en los primeros años posteriores a la caída de los gobiernos comunistas una sensación generalizada de que la economía de mercado era el único modelo que generaría el desarrollo. Así, la nueva tarea de la CID era

apoyar el proyecto de que los países que habían pertenecido al bloque soviético se incorporasen exitosamente a la dinámica capitalista.

Una segunda consecuencia del fin de la era bipolar fue la consolidación del CAD. Se extendió la idea de que el CAD era el organismo por excelencia para proponer, diseñar, coordinar e implementar los programas de ayuda al desarrollo. Así, el CAD se erigió en el organismo que tenía la última palabra sobre cómo entender el desarrollo y qué camino se debía seguir para alcanzarlo. Una tercera consecuencia del fin de la Guerra Fría fue la difusión de la idea de que la pobreza no se reduciría exclusivamente con mayores donaciones. Así, cobró fuerza la idea de que éstas por sí mismas no traerían el desarrollo: era necesario que el manejo de los recursos fuera eficiente y transparente. A partir de entonces, una característica de los programas emanados del CAD fue su orientación para generar las condiciones propicias que permitieran establecer una buena gobernanza en los países receptores de la ayuda. Otra consecuencia de la conclusión de la Guerra Fría fue la confluencia de voluntades para generar una visión conjunta que desembocó en los Objetivos del Milenio (ODM). A partir de entonces, los países involucrados en el régimen de la CID emprendieron una larga marcha con la intención de garantizar una ayuda más eficiente que permitiera alcanzar los ODM.

La quinta consecuencia del fin de la Guerra Fría en el régimen de CID tuvo que ver con el CAD, de la OCDE. Si bien se incorporaron al primero países como México, Corea del Sur y algunos otros de Europa del Este —algunos de ellos como observadores—, el segundo sigue siendo considerado como “el club de los ricos”.<sup>5</sup> Así, una crítica que resuena cada vez con mayor fuerza en la comunidad internacional es que esta agrupación no ha ampliado suficientemente los canales de comunicación con otros actores del régimen de la CID que cada día tienen mayor peso.

### **3. Los BRICS y el desafío a los donantes tradicionales**

El régimen de la CID ha sido sacudido por el surgimiento de donantes no tradicionales, los cuales han planteado sus propias demandas sobre la manera en que se debe entender y llevar a cabo la cooperación internacional. Este

---

<sup>5</sup> El Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) aglutina a un grupo de países que otorga más de 90% de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) (Bracho, 2009: 287).

grupo está compuesto por países tan diversos como Arabia Saudita, Rusia, Brasil, China, Corea del Sur, Venezuela, Kuwait e India.<sup>6</sup> El origen de los planteamientos de este grupo es divergente, como lo son también sus modelos de cooperación, alcances, intereses y proyecciones. Sin embargo, estos países, particularmente los que están agrupados en el bloque de los BRICS, coinciden en su demanda por generar nuevos esquemas de cooperación basados en los principios de la Cooperación Sur-Sur (CSS), desafiando así los planteamientos de los donantes tradicionales del CAD (Woods, 2008: 1205).

En el caso de los BRICS, el creciente activismo encaminado a la modificación del régimen de la CID no es una casualidad. La mayor participación que aspiran alcanzar en la arquitectura de la CID es proporcional al formidable ascenso económico que han conseguido durante los últimos veinte años; así, han comenzado a cambiar las “reglas del juego” en el terreno de la cooperación (Woods, 2008: 1205).

En esencia, la idea central de la CSS se basa en el principio de que la colaboración surge entre países que se encuentran en un plano de igualdad soberana, lo que evita que la cooperación se convierta en un nuevo instrumento de intervención neocolonial. Se concibe una asociación entre países basada en trayectorias históricas similares y valores comunes, así como la búsqueda de un posicionamiento estratégico en el mundo, respetando los principios de soberanía e igualdad, colocando en el centro del análisis la brecha que existe entre países desarrollados y en desarrollo (Dehart, 2012: 1367). Cabe notar que esta aproximación funciona muy bien en el plano discursivo, pero no lo ha hecho en la práctica.

No es de sorprender que los países del Sur hayan mostrado cierto recelo hacia el diálogo y la colaboración con la OCDE. Los motivos para asumir tal postura se pueden resumir en tres razonamientos. En primer lugar, que la OCDE promueve análisis y políticas públicas que podrían tal vez ser apropiadas para los países desarrollados, pero no necesariamente funcionan en el caso de los países subdesarrollados. Segundo, que los países en desarrollo no deben ni pueden asumir los mismos compromisos que los países miembros de la OCDE sobre asuntos relacionados con la gobernanza global, ya que ocupan un lugar diferente al de los países desarrollados en la estructura

---

<sup>6</sup> De todos estos países solamente la República de Corea se ha incorporado al CAD como un país con derecho pleno. Es el único país que ha pasado de ser un receptor neto de la AOD en la década de 1960, a un donante pleno.

internacional. Tercero, que el actual escenario internacional heredado de la posguerra dotó de ciertos privilegios a los países desarrollados, los cuales no se corresponden con las nuevas realidades derivadas del ascenso económico de estas naciones (Bracho, 2006: 294 y 295).

Puesto que la CID es un instrumento de la política exterior, no es de extrañar que existan intereses particulares de los donantes no tradicionales que están moldeando la práctica de la CID. La cooperación que llevan a cabo estos países es también un medio para incrementar su presencia regional e internacional. Los principales donantes del Sur tienden a ser potencias regionales –China, India, Brasil, Sudáfrica– y esperan ser vistos por la comunidad internacional como representantes de sus vecinos en los asuntos globales. La cooperación se ha transformado en el fondo en un medio para ganar amigos y obtener su respaldo en la búsqueda por redefinir un nuevo escenario internacional.

Aunque los donantes no tradicionales han ofrecido a sus socios una gama de nuevas opciones de financiamiento para el desarrollo, en términos generales sus aportaciones proporcionadas todavía son muy bajas: representan tan sólo el ocho por ciento del total de la ayuda oficial para el desarrollo (Zimmerman y Smith, 2011: 731). Sin embargo, la presencia de estos donantes no tradicionales desafía el poder y el estatus de los donantes tradicionales; el valor simbólico que otorga es significativo y el apoyo que se brinda es muy visible ya que en la mayor parte de los casos se encauza a obras de infraestructura y construcción de estadios y hospitales (Kragelund, 2011: 603). Por lo demás, aunque la ayuda proporcionada presume de no tener condicionalidades políticas, la asistencia otorgada por este tipo de países, especialmente China, India y Venezuela, frecuentemente está ligada a la utilización de contratistas, empresas y bienes de países donantes (Walz y Ramachandran, 2011: 18).

La presencia de un flujo creciente de recursos para impulsar el desarrollo por parte de actores no tradicionales ha sido percibida con sospecha y preocupación por los donantes tradicionales. Para algunos miembros del CAD el discurso sobre la cooperación que los donantes no tradicionales utilizan en los foros internacionales no es más que una evasiva ideológica para eludir las responsabilidades que les corresponde como donantes emergentes. Por ejemplo, el director del CAD en 2006, Richard Manning, al referirse a la cooperación creciente por parte de dos de los principales donantes no tradicionales, China e India, expresó su preocupación por los riesgos potenciales que representaba el enfoque que asumían estos países. Desde su perspectiva, la no condicionalidad de la ayuda podría retrasar las reformas necesarias que esos países re-

querían para avanzar en el desarrollo y al mismo tiempo representaba el riesgo de gastar recursos en inversiones no productivas (Kragelund, 2011: 587).

Walz y Ramachandran (2011: 1-6) han identificado tres preocupaciones presentes entre los donantes tradicionales respecto de la cooperación fomentada por los donantes no tradicionales. En primer lugar, resalta el hecho de que este tipo de países podrían apoyar “Estados canalla (rogue states)”, aumentar los niveles de endeudamiento de los países subdesarrollados, ignorar las protecciones ambientales, focalizarse en la extracción de recursos y socavar las mejoras prácticas que se han realizado en las últimas décadas al actual régimen de la CID. En segundo lugar, el espectacular crecimiento económico en muchos países del “Tercer Mundo” ha probado que puede existir un modelo exitoso que no se basa en la fórmula para el desarrollo propuesta por Occidente. Tercero, el hecho de que exista una flagrante ausencia de información por parte de algunos de los donantes más grandes y de más rápida evolución genera opacidad e incertidumbre de sus programas, así como de los supuestos éxitos alcanzados.

El ejemplo paradigmático al respecto es China. Así como el gobierno de ese país ha impulsado un modelo distinto de desarrollo, también promueve una manera diferente de cooperación para el desarrollo. Este modelo de cooperación es particularmente diferente y desafiante, como lo advierten Kjøllesdal y Welle-Strand (2010: 8-10). Por ejemplo, el gigante asiático ha materializado su cooperación a través del establecimiento del Foro de Cooperación China-África (FOCAC), el cual llevó a cabo su primera reunión en 2000 en Beijing, con la presencia 6 Jefes de Estados africanos, de 80 ministros de Comercio y Relaciones Exteriores de 45 Estado africanos así como representantes de 17 organizaciones regionales. Entre los temas que destacaron en la conferencia estuvo la reforma económica-con énfasis en el modelo chino (Lemus, 2012: 65-66). Desde entonces, FOCAC ha servido como una plataforma para incrementar la presencia de China en África (Taylor, 2011: 100). No es pues de sorprender que las diferencias de los paradigmas entre los donantes tradicionales y los donantes emergentes sobre la CID hayan generado un distanciamiento importante entre ellos.

#### **4. Entre el CAD y los BRICs: los países argamasa**

Si bien es cierto que el surgimiento de los BRICs domina la discusión acadé-

mica en torno a la cooperación internacional, como señalamos anteriormente, dicho fenómeno dista de proveer el panorama completo de lo que actualmente está sucediendo en el régimen de la CID. En este sentido, cabe notar que, en primer lugar, los BRICs no son los únicos países que han mostrado en los últimos años significativos avances económicos; esta misma tendencia se observa en países tan diversos como México, Corea del Sur y Turquía, los cuales han mejorado significativamente su clasificación relativa en la jerarquía mundial de ingresos. En segundo lugar, cabe destacar que, más allá de la disputa al interior del régimen CID planteada por los BRICS, se está presentando una nueva dinámica Sur-Sur que está alterando la política mundial en la materia; como ejemplos se encuentran los casos de Turquía, que ha avanzado notablemente en el cumplimiento de los ODM, y Corea del Sur, que se ha convertido en un donante importante conforme al CAD (Hau, Scott y Hulme, 2012: 188).

Distinguimos a estos países por las siguientes cinco características. En primer lugar, se trata de Estados que han evolucionado para convertirse en Países de Renta Media Alta, lo que implica que la ayuda oficial para el desarrollo que reciben ha disminuido drásticamente. En segundo lugar, no obstante, los países en cuestión poseen un carácter dual: son donantes y receptores. De esta manera, están sensibilizados frente a las necesidades de los países receptores de ayuda pero no son ajenos a los criterios, dinámicas y fundamentos de los donantes tradicionales. Esta capacidad dual que poseen les ha permitido participar como piezas claves en la cooperación triangular.

En tercer lugar, estos países no son neófitos en el tema de la cooperación internacional. Desde la década de 1970 comenzaron a operar programas de cooperación horizontal, sobre todo orientados por una proximidad geográfica, privilegiando la cooperación técnica y científica. Así, años después crearon instituciones en la materia (en 1990 Chile estableció su Agencia de Cooperación Internacional, y en 1996 Colombia fundó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional).

En cuarto lugar, este grupo de Estados asumen una postura conciliadora en el actual régimen de la CID. No buscan una ruptura sino una complementariedad de proyectos y han mantenido esta postura de manera constante en los foros internacionales que abordan estos temas. Básicamente, apoyan los criterios que buscan construir una buena gobernanza pero rechazan que estos sean dictados o impuestos desde el CAD; buscan que dichos criterios sean asumidos mediante el diálogo, a partir del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

Finalmente, estos países aspiran a llevar los temas de la agenda internacional para la cooperación más allá de los estrechos márgenes del CAD. Han centrado su acción en lograr un consenso sustantivo sobre ciertos temas prioritarios tradicionales, a la vez que han introducido en la agenda otros más novedosos, como asistencia electoral, programas ambientales y de energía –temas que antes eran considerados saberes y capacidades exclusivas de los donantes tradicionales– (Lemaresquier, 2009: 44-45).

## **5. México como país argamasa y la localización normativa invertida**

El rol que desempeña México en el sistema actual de la CID como país argamasa no es producto de la casualidad. El que México mantenga una postura conciliadora entre los donantes tradicionales y el grupo BRICS es el resultado de una serie de factores institucionales, económicos e históricos. Desde nuestra perspectiva, seis son los factores que han posibilitado que México asuma el papel que ha desempeñado en la materia; a saber: 1) la posición geopolítica que ocupa, la cual influye tanto en la identidad como en los intereses que persigue en su política exterior; 2) su identidad e interpretación particular del pasado, las cuales apuntan hacia una agenda particular en el régimen de CID; 3) la evolución del contexto internacional y su consecuente impacto en el régimen de CID; 4) su activismo en los organismos internacionales; 5) la construcción de un marco institucional para la práctica de la CID; 6) el tipo de cooperación que lleva a cabo. En esta sección pasamos revista a los factores mencionados, y argumentamos que su conjunción explica la localización “invertida” que México ha llevado a cabo en el ámbito de la cooperación internacional.

El primer factor que, sostenemos, ha jugado un papel importante en la configuración de México como país argamasa en el régimen de CID se refiere a su posición geopolítica. México se encuentra en una región en la que su vecino del norte ha sido durante más de un siglo la economía más grande del mundo, con el cual ha mantenido estrechos lazos económicos, políticos y sociales. Por otra parte, los vecinos del Sur son países que históricamente ha experimentado durísimas dificultades económicas, políticas y sociales. El país se ubica pues geográficamente en un punto intermedio, por lo que se ha convertido en un lugar de tránsito –como la tragedia humanitaria sufrida por los transmigrantes centroamericanos lo ha evidenciado en los últimos años.

México está pues en la mitad del camino –y no sólo geográficamente– entre un Norte rico y poderoso y un Sur pobre y débil.

Así pues, México difiere notablemente de otros países que han asumido un rol con un perfil de mayor visibilidad en el campo de la cooperación, como lo son Sudáfrica, Corea del Sur y Turquía (por no abundar en el caso previamente abordado de los BRICS). Estos países, cada uno a su manera, persiguen un liderazgo regional que desafía en cierto sentido el equilibrio de poderes en la región en la que se encuentran, buscando extender su área de influencia–objetivo en cuya consecución la CID puede ser una herramienta muy útil. En tanto que estos países buscan obtener una mayor presencia en las instituciones internacionales sin seguir los patrones del CAD –lo que eventualmente les permitiría ser reconocidos por sus nuevos liderazgos–, México no pretende construir una imagen de potencia emergente protagónica en la materia (Hau, Scott y Hulme, 2012: 192). Desde nuestra perspectiva, la razón por la que México ha preferido no asumir una postura de ruptura sino más bien de conciliación se encuentra en sus sólidos vínculos con Estados Unidos y otros países desarrollados, con los cuales prefiere no confrontar abiertamente en este ámbito. Así, la decisión del país en el sentido de adoptar más una postura moderada en la materia parece responder mejor a sus propios intereses.

Un segundo factor importante para explicar el papel de México como país argamasa en el régimen de CID es su identidad e interpretación de la historia nacional. La política exterior de México se desprende de una lectura particular sobre el pasado, particularmente del legado del conflicto armado iniciado en 1910: el nacionalismo revolucionario. En términos de doctrina y práctica diplomática, sobresalen dos elementos: el principio de no intervención y la solidaridad internacional. Por razones históricas, México promueve la CID desde una postura del diálogo, impulsando acciones de cooperación sin imposición, sin condicionalidad; asimismo, su tradición solidaria con causas internacionales como la de los refugiados españoles, los movimientos revolucionarios centroamericanos, o la lucha contra el apartheid en Sudáfrica informan acerca del tipo de CID que México promueve.

El tercer factor que, sostenemos, permite explicar por qué México es un país argamasa en el sistema actual de la CID tiene que ver con la transformación del escenario internacional, que pasó de ser un escenario en que los Estados Unidos se había convertido en el hegemón al final de la Guerra Fría a otro multipolar en el lapso de un par de décadas (Stephen, 2014: 82). Esta transformación se ha acelerado con la crisis económica experimentada

a partir del año 2008, crisis de una magnitud y una extensión sin paralelo desde finales de la Segunda Guerra Mundial (Kotz, 2009: 315). La crisis generó un gran cuestionamiento hacia el papel que los países desempeñaban en el ámbito externo. En los países desarrollados, la ciudadanía cuestionó a sus autoridades si no se deberían priorizar las situaciones internas sobre las actividades en el exterior. Evidentemente, esta presión llevó a replantearse la lógica por la cual muchos gobiernos prestaban su ayuda a países más débiles, con la intención de determinar a qué países se debía priorizar, bajo qué esquemas y modalidades (OCDE, 2010).

Al mismo tiempo, para los países emergentes se abrió una ventana de oportunidad al tener un mayor peso en las decisiones internacionales, ya que su colaboración se volvió fundamental para encontrar de manera conjunta soluciones a la crisis. Algunos de estos países, que ya tenían experiencia en la cooperación, empezaron a ganar mayor visibilidad a la vez que cuestionaron con más intensidad el modelo tradicional de cooperación entre un país donante y otro receptor de la ayuda, en el que uno otorga y otro recibe ciertos apoyos bajo determinadas condicionalidades. Este es el caso de países como Brasil, China, India y Turquía, que han invertido tiempo y dinero en el campo de la cooperación y que ya se han hecho de su propio espacio, de su propia reputación en el régimen de la CID y cuyas posturas no coinciden necesariamente con muchos de los principios de los países desarrollados.

No es de sorprender, pues, que se hayan agudizado las fricciones entre los donantes tradicionales agrupados en torno al CAD y otros países que han ganado presencia como donantes pero que no están dispuestos a llevar las actividades de cooperación bajo la tutela y liderazgo del CAD. Estas diferencias surgen del hecho de que muchas de las prácticas que están en el CAD no son consistentes con las prácticas que se están viendo en las sociedades del Sur, que van desde el monto que se puede comprometer a la ayuda oficial y la condicionalidad de la ayuda, hasta el tema de la posibilidad de que un país pueda ser dual; es decir, estar al mismo tiempo en la posibilidad de recibir ayuda y ofrecerla. Entonces, un tema que antes no era prioritario se transformó en un asunto de mayor importancia en el régimen de la CID. Y México se encontró de pronto en una situación privilegiada, pues pasó de ser un caso de excepción relativamente poco importante dentro de la OCDE –un país miembro de la OCDE sin posibilidades inmediatas para convertirse en donante en el marco del CAD– a un interlocutor válido entre dos visiones de la cooperación, en su carácter de país dual (Bracho, 2009: 319).

El activismo en los organismos internacionales es el cuarto factor que, argumentamos, explica su capacidad para erigirse como país argamasa del régimen de CID. Esta participación no es casual o reciente, sino que trata de una tradición histórica. En los últimos años, dicha participación refleja una presencia más activa en aquellos foros que abordan temas de la agenda mundial, como el cambio climático. En este contexto, México, junto con otros países, está desempeñando un rol activo pero conciliador.

Así, México participa en múltiples foros en el escenario internacional de la cooperación. Por ejemplo, además de ser miembro del Sistema de Naciones Unidas, nuestro país funge como observador del CAD de la OCED; es miembro del Grupo de los 20 (G-20); pertenece al foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC); participa en múltiples organismos multilaterales a nivel regional como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza del Pacífico y el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (AMEXCID, 2014: 19).

De particular relevancia es la participación –desde 1994–, de México en el CAD, organismo que agrupa a veintinueve países donantes de la OCDE. En los primeros años mantuvo un bajo perfil; sin embargo, con el ascenso de la cooperación por parte de los BRICs, el país asumió un nuevo rol en el comité. Considerado parte de las llamadas economías emergentes, México se perfiló como un jugador relevante del régimen de CID. Así, ha estado dispuesto a asumir las responsabilidades como oferente frente a países con menores capacidades, pero bajo un modelo que se acerca más a la tradición de la CSS. México inició así su papel como país que reconoce su responsabilidad ante el CAD en tanto PRM, pero desde una postura diferenciada.

Al participar en organismos internacionales como el CAD, México ha desarrollado fortalezas institucionales que son reconocidas internacionalmente, lo cual le permite compartir sus experiencias en estas áreas a través de actividades de cooperación. Entre estas fortalezas se destacan salud pública, gestión electoral, medicina genómica, tecnología del agua, protección sanitaria y fitosanitaria, eficiencia energética y restauración y protección del patrimonio cultural (AMEXCID, 2014: 19-20). El contar con estas y otras fortalezas le han valido a México la alta consideración de la comunidad internacional. La OCDE reconoce oficialmente estas capacidades de México, denominándolo como un país pivote al que le distingue su capacidad para obtener apoyo y

recursos adicionales para promover la CSS, particularmente para proyectos impulsados por la demanda de los países menos adelantados y fomentar el aprendizaje mutuo y compartir lecciones del desarrollo y proveer cooperación a los países menos desarrollados (OCDE, 2013: 18).

La construcción de un marco institucional para la práctica de la CID es el quinto de los factores que, adelantábamos, han posibilitado que México juegue el papel de Estado argamasa en el régimen de CID. Si bien es cierto que el gobierno mexicano estableció una agencia para la cooperación internacional en forma relativamente tardía –en 2011–, México es un país que cuenta con más de seis décadas de experiencia en el ámbito de la CID. Esta experiencia permitió establecer un claro y hasta cierto punto innovador marco institucional para la cooperación internacional del país. Si bien inicialmente México participó exclusivamente como receptor de asistencia externa, a partir de la década de 1970 ha reflejado una doble fisonomía; por un lado, recibiendo apoyos externos por parte de países desarrollados y organismos multilaterales y, por el otro, como socio oferente de la CID hacia países e instancias multilaterales (Prado, 2011: 57).

La pieza clave en el ámbito de la CID mexicana es la AMEXCID, cuya misión es impulsar el desarrollo y cooperación internacional; la idea detrás del nuevo organismo es que permita al país jugar un rol polivalente. Esto sería posible porque, además de ser un país de ingreso medio, México es un Estado que brinda cooperación a otros países del Sur –particularmente América Latina y el Caribe– al tiempo que recibe ayuda por parte de los países desarrollados.

La postura de México como un país que asume compromisos diferentes al interior de CAD es reconocida por el Director Ejecutivo de la AMEXCID, José Manuel Valle Pereña, quien admite que

“México ha vendido mucho la idea de que tenemos responsabilidades diferentes, responsabilidades compartidas pero diferenciadas. Estamos de acuerdo en que todos somos responsables pero no de la misma manera, entonces yo creo que es ahí donde puede tener un espacio México. No tenemos una posición casada con ninguno de los dos extremos y por eso hay insistencia en el CAD de que México participe; más allá de que quieran que tratemos de ir a la dirección que marca el CAD, sienten que México puede ser un país que puede ayudar a cerrar la brecha que hay entre esas dos visiones en la parte de cooperación” (Valle, 2013).

El sexto y último factor que, sostenemos, explica las razones por las cuales México puede participar como un país argamasa en el régimen de la CID es la calidad dual que mantiene, así como la manera en que pone en práctica los principios de la CID. No se trata simplemente de la posibilidad de recibir ayuda y a la vez ofrecerla a países con menos desarrollo; el quid se encuentra en el papel progresivo que México ha desempeñado como oferente de esa cooperación, así como en la solidez de las redes de cooperación que mantiene con donantes tradicionales y la extensa participación que tiene el país en prácticamente todos los foros que abordan el tema del desarrollo y su financiamiento (Tripp y Vega, 2011: 30).

Como país argamasa en el ámbito de la CID, México tiene la posibilidad de llevar a cabo una actividad multidimensional en el campo de la cooperación. El país desempeña tres papeles en este ámbito en la materia: receptor, donante y agente en la cooperación Sur-Sur. Un ejemplo de la manera en que México pone en marcha los principios de la CID es su relación con Centroamérica. A lo largo de varias décadas, el país tuvo un papel importante en el contexto regional, por ejemplo liderando los procesos de pacificación en la región en la década de los años ochenta del siglo pasado. En épocas más recientes, México fomentó el establecimiento del plan Puebla-Panamá como un esfuerzo por regresar a una estrategia de cooperación económica y social con la región. En 2007, dicho plan se transformó en el proyecto Mesoamérica, a fin de acotar las áreas de acción en Centroamérica; así, en lugar de los más de ciento veinte proyectos, ejes y líneas de acción que se tenía anteriormente, se buscó ser más estratégicos con los proyectos.

De esta manera, México tiene la posibilidad de utilizar los diferentes mecanismos que ya se han probado en distintos contextos locales y experimentar y sugerir formas particulares de aterrizarlos. La experiencia mexicana de más de 40 años con Centroamérica ha permitido la identificación de una cartera de prioridades muy claras, en la que los actores de la región están de acuerdo. Así, México se presenta como el socio estratégico para la cooperación triangular. Este tipo de cooperación es un buen ejemplo de la práctica de un país argamasa, como México, en el régimen de CID, pues involucra la participación de un país intermedio que conecta los recursos y posibilidades de los donantes originales con las realidades y los entornos socioculturales de los países receptores. La cooperación triangular tiene un sólido arraigo entre México; el país cuenta con 71 acuerdos firmados sobre Cooperación Científica y Tecnológica, 17 de estos acuerdos operan en el área de Centro

América y El Caribe. Estos acuerdos de cooperación cubren sectores como agricultura, ciencia y tecnología, comercio, comunicación, desarrollo social, educación, energía, industria, medio ambiente, recursos naturales, transporte y turismo, entre otros (INSOUTH, 2014: 1).

De este modo México, junto con Chile, es uno de los países más importantes para Alemania en lo que respecta a la CID en América Latina. En las negociaciones intergubernamentales germano-mexicanas sobre cooperación para el desarrollo, se decidió iniciar la cooperación triangular, la cual desde noviembre de 2006 se ha concretado en proyectos específicos en Ecuador, Guatemala y la República Dominicana. El denominador común de estos proyectos consiste en la construcción de redes nacionales de promotores ambientales para la gestión integral de los residuos sólidos con base en las experiencias desarrolladas en este tema por la Agencia Alemana de Cooperación en México (Ashoff, 2009: 8).

En cuanto a los proyectos conjuntos entre Japón y México para la cooperación triangular, es importante señalar que México es el país latinoamericano que colabora con mayor número en este tipo de proyectos. Así, existe un proyecto de acuicultura con Honduras; uno para mejorar la calidad de las viviendas en zonas sísmicas en El Salvador; otro para la prevención de desastres en Guatemala; uno más para el fomento industrial y manufacturero en Paraguay y uno para el manejo de residuos sólidos en Guatemala (OCDE, 2009: 1-6).

Un ejemplo más del activo papel que México desempeña en la cooperación triangular lo constituye la firma del memorándum de entendimiento entre los gobiernos de Noruega y México sobre cooperación en el terreno del medio ambiente, bosques y cambio climático. A partir de la firma del acuerdo, Noruega anunció un apoyo financiero hasta por 15 millones de dólares por un periodo de tres años que contempla entre las líneas de acción la promoción de México como un país líder de la CSS para intercambiar sus experiencias y capacidades sobre el tema (UN-REDD Program, 2014: 1-2).

Además de la cooperación triangular, México lleva a cabo modelos de CSS. En este esquema, el país puede ofrecer cooperación a otra nación, pero de manera que México también aprenda y se beneficie. Un ejemplo de ello es el memorándum de entendimiento firmado entre el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia y el Instituto Federal Electoral sobre capacitación electoral bilateral (UNDP, 2014: 1).

Un área relativamente nueva en el campo de la cooperación para el gobierno mexicano es la asociación estratégica con fondos privados. De esta

manera, se ha establecido el Fondo Nacional para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, con la intención de que pueda recibir aportaciones de la iniciativa privada, ya sea para proyectos muy específicos y que entren etiquetados, o para temas generales que entren a una bolsa que permitan potenciar, los recursos con los que cuenta el Estado mexicano. El carácter de la práctica misma de la CID evoluciona, y al participar en dicha dinámica, el país se ubica en una posición diferenciada respecto a otros países emergentes, particularmente los BRICS, los cuales siguen recurriendo prácticamente de manera exclusiva a recursos estatales.

A manera de síntesis de varios mecanismos de cooperación mencionados, revisemos brevemente la relación de México con Haití en la materia. Durante décadas, los dos países han intercambiado experiencias y conocimientos para la construcción de capacidades y el fortalecimiento institucional. Entre 1995 y 2003 México apoyó 25 proyectos de cooperación en áreas como la agricultura, la política pública y el medio ambiente. Asimismo, tradicionalmente México ha brindado ayuda en casos de desastres naturales (Vázquez, 2013: 46). Después del terremoto que en 2010 sufrió el país isleño, la relación de cooperación entre México y Haití se incrementó. El primero implementó medidas de ayuda urgente para atender la emergencia, pero a la vez inició medidas para la construcción de capacidades, en un modelo de cooperación que incluyó actores no estatales y se basó en un enfoque impulsado por la demanda de la sociedad haitiana. Esta visión privilegió la transferencia de conocimientos y experiencias, más que la provisión exclusiva de recursos financieros (Vázquez, 2013: 47). Lo más novedoso de esta experiencia fue la conjunción de esfuerzo del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil. Se estableció así la “Alianza México por Haití”, en la que el gobierno mexicano aportó 3 millones de dólares y las fundaciones privadas 2.5 millones; la fundación Fomento Social Banamex coordinó el uso de los recursos y contactó representantes de la sociedad civil haitiana para decidir los proyectos a los cuales apoyar (Vázquez, 2013: 48). Así pues, en tanto país argamasa, México se ha constituido como un país relevante en el régimen de CID.

## Conclusiones

La narrativa presentada da cuenta de la política de la cooperación internacional. Lo que muchas veces se presenta como una actividad puramente

altruista en realidad está permeada de ideologías e intereses en conflicto. La experiencia mexicana en la materia no es la excepción: el carácter argamasa de su participación corresponde tanto a la identidad de México como a sus particulares intereses: ubicarse en el centro le permite cultivar una buena reputación con los dos grupos de países en disputa –particularmente con los más desarrollados, quienes lo perciben como un mediador en su disputa con los países más críticos del régimen de la CID– por los BRICs. Más aún, la experiencia de México en el ámbito de la cooperación internacional evidencia que el país no simplemente ha adaptado la norma en cuestión, participando activamente en el régimen de marras, sino que el país la ha internalizado y “regresado” al ámbito internacional de manera invertida, afectando de esa manera el régimen en cuestión. De esta manera, no se ha operado simplemente un proceso de localización a la Acharya, sino que el mismo ha sido “invertido” –de manera análoga a lo que sugería Gourevitch en su análisis sobre los orígenes internacionales de las preferencias domésticas–al regresar la norma a la esfera internacional, y transformar, así sea parcialmente, el área de temas en cuestión. Veamos:

El papel que México desempeña como país argamasa, es decir, que busca la conciliación dentro del régimen de CID, le ha ganado reconocimiento internacional. Este reconocimiento se observa en tres aspectos. El primero de ellos refiere a la valoración de México como un país que busca conciliar las inquietudes en torno a los modelos paradigmáticos de cooperación del CAD y de la CSS. El segundo aspecto es la consolidación de México como un país confiable para llevar a cabo actividades de cooperación triangular. Finalmente, el tercer elemento es la cooperación que practica México en forma novedosa involucrando sectores no gubernamentales en el diseño y puesta en marcha de la CID.

En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, reconoció el liderazgo mexicano en varios temas de la agenda global vinculados a la CID, particularmente en cuanto a las medidas para reducir el cambio climático y promover los derechos de los pueblos indígenas, durante el Encuentro de Alto Nivel para la Ayuda Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo (Centro de Información de las Naciones Unidas, 2014a: 1). De la misma manera, la iniciativa para llevar a la cumbre en el año 2012 dos temas fundamentales para el desarrollo –la seguridad alimentaria y el combate al cambio climático– fue el resultado de la consulta que se estableció para dialogar sobre estos temas con representantes de la sociedad civil agrupados

en torno a ONGs como Oxfam y Action Aid UK. Esta postura hizo posible que la visión de estos actores se involucrara en las deliberaciones sobre la cooperación para el desarrollo teniendo como plataforma al gobierno mexicano (Action Aid, 2014: 1).

Además, la percepción de México como un país que impulsa en forma conciliadora temas claves de la CID quedó de manifiesto en el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, celebrado en 2014. En ella, los representantes de los países asistentes consideraron que las acciones que el país lleva a cabo para reducir los riesgos del cambio climático y conservar la biodiversidad lo sitúan como un país líder en la cooperación referente a estos temas (Centro de Información de las Naciones Unidas, 2014b: 1).

Este liderazgo se refleja también en el impulso que México ha dado para que el CAD se convierta en un espacio dispuesto a conocer y comprender mejor la postura de los países que llevan a cabo una CSS. El ejemplo más relevante es el apoyo para que Brasil, China, India y Sudáfrica, junto con México, participaran en la cumbre de Heiligendamm del G8 en 2007. México colaboró para que este grupo presentara una postura en común en la que se reafirmaba “el papel de la cooperación Sur-Sur en el contexto general del multilateralismo, como un proceso continuo y vital para encarar los desafíos que enfrenta el Sur, en particular su papel como una herramienta crucial para fomentar y fortalecer la independencia económica de los países en desarrollo y como uno de los medios para garantizar un orden económico mundial equitativo” (G-8 Summit Documents, 2007: 5). Pero al mismo tiempo se afirmaba que: “la cooperación Sur-Sur es complementaria y no un sustituto de cooperación Norte-Sur” (G-8 Summit Documents, 2007: 6). Así pues, como notábamos en la introducción, la norma internacional contiene ahora, en alguna medida, los elementos conciliadores o mediadores que México le ha imbuido. Las tradicionales fronteras entre los ámbitos doméstico y externo no operaron en este proceso –la política internacional se ha vuelto mucho más fluida que cuando el régimen de la CID nació–. Una perspectiva que toma en serio tanto la política de la cooperación como el aspecto normativo de la misma, al trascender el problema de los niveles de análisis, es útil para entender el mundo de hoy en día.



## Bibliografía:

Acharya, Amitan. 2004, "How Ideas Spread: Whose Norms Matters? Norm Localization and Institutional Change", *International Organization*, Cambridge, v. 58, No. 2, pp. 239-275.

Action Aid. 2014, G20: Leaders still stuck in the policy quicksand. Consultado el 4 de julio de 2014 de <http://www.actionaid.org/2012/06/g20-leaders-still-stuck-policy-quicksand>

AMEXCID. 2014. Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo: 2011-2018. Consultado el 2 de julio de 2014 de <http://www.amexcid.gob.mx/images/pdf/procid/Programa-de-Cooperacion-Internacional-para-el-Desarrollo-2014-2018.pdf>

Ashoff, Guido. 2009. Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina. Bogotá: Instituto Nacional del Desarrollo. Consultado el 18 de julio de 2014 de [http://www.fride.org/uploads/Ponencia\\_Ashoff\\_esp\\_feb09.pdf](http://www.fride.org/uploads/Ponencia_Ashoff_esp_feb09.pdf)

Berger, Mark. 2004, "After the Third World? History, destiny and the fate of Third Worldism", *Third World Quarterly*, Londres, v. 25, t. 1, pp. 9-39.

Birdsall, Nancy y Francis Fukuyama. 2011, "The Post-Washington Consensus: development after the crisis", *Foreign Affairs*, Nueva York, v. 90, No. 1, pp. 45-53.

Boschini, Anne y Anders, Olofsgard. 2007, "Foreign Aid: An Instrument for Fighting Communism?", *Journal of Development Studies*, Londres, v. 43, No. 4, pp. 622-648.

Bracho, Gerardo. 2009. "La identidad de los países de renta media y de México desde la perspectiva de la OCDE", en Citlalli Ayala y Jorge Pérez, editores, *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?*, México, D.F.: Instituto Mora, pp. 287-315.

Centro de Información de las Naciones Unidas. 2014a. Ban agradece el liderazgo de México en varios temas globales. Consultado el 25 de junio de 2014 <http://www.cinu.mx/noticias/mexico/ban-agradece-el-liderazgo-de-m/index.php>

Centro de Información de las Naciones Unidas. 2014b. Preside México XIX Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y El Caribe. Consultado el 25 de junio de 2014 de <http://www.cinu.mx/noticias/mexico/ban-agradece-el-liderazgo-de-m/index.php>

Chaturvedi, Sachin. 2012. "Development Cooperation: Contours, Evolution and Scope", en Chaturvedi, Sachin, Thomas Fues y Elizabeth Sidiropoulos, editores, *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?*, Londres: Zed Books, pp. 13-36.

Cini, Michelle. 2001. "From de Marshall Plan to EEC: Direct and Indirect Influences", en Shchain Martin, editor, *The Marshall Plan: Fifty Years After*, Nueva York: Palgrave, pp. 13-37.

Cox, Michael y Caroline Kennedy-Pipe. 2005, "The Tragedy of American Diplomacy? Rethinking the Marshall Plan", *Journal of Cold War Studies*, Cambridge, v.7, No. 1, pp. 97-134

CSO Partnership for Development Effectiveness. 2014. "A Brief History of Develop-

ment Effectiveness Dialogue”. Consultado el 14 de julio de 2014 de <http://www.cso-partnership.org/short-history-of-the-aid-development-effectiveness-dialogue/>

Degnbol-Martinussen, John y Paul Engberg-Pedersen. 2003. *Aid: Understanding International Cooperation Development*. Nueva York: Zed Books.

DeHart, Monica. 2012, “Remodeling the Global Development Landscape: the China Model and South–South cooperation in Latin America”, *Third World Quarterly*, Londres, t. 33, No. 7, pp. 1359-1375.

G-8 Summit Documents. 2007. Joint Position Paper of Brazil, China, India, Mexico and South Africa participating in the G8 Heiligendamm Summit, June 2007. Consultado el 5 de agosto de 2014 de: [http://www.g-8.de/Content/EN/StatischeSeiten/G8/\\_\\_\\_Anlagen/gemeinsames-papier-O5,property=publicationFile.pdf](http://www.g-8.de/Content/EN/StatischeSeiten/G8/___Anlagen/gemeinsames-papier-O5,property=publicationFile.pdf)

Gourevitch, Peter. 1978, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, Cambridge, v. 32, No. 4, pp. 881-911.

Hau, Matthias, Jame Scott y David Hulme. 2012, “Beyond the BRICs: Alternative Strategies of Influence in the Global Politics of Development”, *European Journal of Development Research*, Basingstoke, Reino Unido, No. 24, pp. 187-204.

INSOUTH. 2014. México. Consultado el 5 de junio de 2014 de [http://www.insouth.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78:mexico&catid=31:country-windows&Itemid=86](http://www.insouth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78:mexico&catid=31:country-windows&Itemid=86)

Keeley, Brian. 2012. *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*. París: OECD.

Kjøllestad, Kristian y Anne Welle-Strand. 2010, “Foreign Aid Strategies: China Taking Over?”, *Asian Social Science*, Toronto, v. 6, No. 10, pp. 3-13.

Kotz, David. 2009, “The Financial and Economic Crisis of 2008: A Systemic Crisis of Neoliberal Capitalism”, *Review of Radical Political Economics*, Thousand Oaks, California, v. 41, No. 3, pp. 205-317.

Kragelund, Peter. 2011, “The Rejuvenation of Non-traditional Donors Development Cooperation with Africa”, *Development and Change*, Nueva York, v. 42, No. 12, pp. 585-607.

Lancaster, Carol. 2006. *Foreign Aid: Diplomacy, Development and Domestic Politics*. Chicago: Universidad de Chicago.

Lemaresquier, Thierry. 2009. “El marco de referencia actual de la cooperación internacional para el desarrollo y la nueva plataforma de acción para los PRM”, en Citlalli Ayala y Jorge Pérez, editores, *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?*, México, D.F.: Instituto Mora, pp. 29-52

Lemus, Daniel. 2012, “La construcción de la imagen de la Gran China y el discurso de la cooperación internacional: el caso del Foro sobre Cooperación China-África”, *México y la Cuenca del Pacífico*, México, v. 15, No. 44, pp. 45-75.

Lumsdaine, David. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Manning, Richard. 2006, “Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Co-operation?”, *Development Policy Review*, Nueva York, v. 24, No. 4, pp. 371-385.

Observatorio de la Cooperación Internacional de México. 2014. Cooperación Interna-

cional para el Desarrollo en México. Consultado el 26 de junio de 2014 de <http://www.observacoop.org.mx/Cid.php?cid=1>

Organización de las Naciones Unidas. 1945. Carta de las Naciones Unidas. Consultado el 10 de junio de 2014 de <http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml>

OCDE. 1960. Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. Consultado el 18 de julio de 2014 de <http://www.oecd.org/general/convention-on-the-organisation-for-economic-co-operation-and-development.htm>

OCDE. 2009. Triangular Co-operation: What Do We Know About It? Consultado el 18 de julio de 2014 de <http://www.oecd.org/mexico/44652734.pdf>

OCDE. 2010. Development Cooperation Report 2010. París: OCDE.

OCDE. 2013. Triangular Cooperation: What Literature Tell Us. Consultado el 19 de julio de 2014 de <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangular%20Co-operation%20Literature%20Review%20June%202013.pdf>

OCDE. 2014. Development Aid: Net Official Development Assistance (ODA). Net disbursements at current prices and exchange rates. Consultado el 18 de julio de 2014 de: <http://www.oecd.org/countries/namibia/40578314.pdf>

Prado, Juan. 2011, "La Gobernabilidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México", *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, Madrid, No. 28, pp. 53-65.

Randall, Vicky. 2004, "Using and Abusing the Concept of Third World: Geopolitics and the Comparative Political Study of Development and Underdevelopment". *Third World Quarterly*, Londres, v. 25, No. 1, pp. 41-53.

Reality of Aid Management Committee. 2010. "South-South Development Cooperation: A challenge to the aid system?", en *Reality of Aid Management Committee*, editor, South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?, Quezon, Filipinas: IBON Books, pp. 1-22.

Roberts, Geoffrey. 2008, "Moscow and the Marshall Plan: Politics, Ideology and the Onset of the Cold War, 1947", *Europe-Asia Studies*, Londres, v. 46, No. 8, pp. 1371-1386.

Santa Cruz, Arturo. 2007. "La Cooperación Internacional para el Desarrollo como norma internacional", en Romero, María, Arturo Santa Cruz, Carlos Uscanga y Gabriela Gildo, editores, *Sociedad Civil y Reforma en Japón: un espacio para la acción*, México, D.F.: Japan Foundation, pp. 107-143.

Singer, David. 1961, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", *World Politics*, Cambridge, v. 14, No. 1, pp. 77-92.

Sogge, David. 2009. "The United Nations and Multilateral Actors in Development", en Haslam Paul, Jessica Schafer y Pierre Beaudet, editors, *Introduction to International Development: Approaches, Actors and Issues*, Ontario: Oxford University Press Canada, pp. 175-196.

Stephen, Matthew. 2014, "Rising Powers, Global Capitalism and Liberal Global Governance: A historical Materialist Account of the BRICs Challenge", *European Journal of International Relations*, Thousand Oaks, California, v. 20, No.4, pp. 912-938.

The Group of 77. 2014. About the Group of 77". Consultado el 12 de agosto de 2014 de <http://www.g77.org/doc/>

US Department of State. 2014a. Milestones: 1945-1952: The Marshall Plan, 1948. Consultado el 14 de julio de 2014 de <http://history.state.gov/milestones/1945-1952/marshall-plan>

US Department of State. 2014b. Milestones: 1945-1952: The Truman Doctrine, 1947. Consultado el 14 de julio de 2014 de <http://history.state.gov/milestones/1945-1952/truman-doctrine>.

Taylor, Ian. 2011. *The Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC). Nueva York: Routledge.

Tripp, José y Bernardette Vega. 2011, "Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación sur-sur y triangular de México", *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, Madrid, No. 28, pp. 29-42.

UN-REDD Program. 2014. Reinforcing REDD+ and South-South Cooperation: Mexico-Norway project Consultado el 27 de junio de 2014 de <http://theredddesk.org/countries/initiatives/reinforcing-redd-and-south-south-cooperation-mexico-norway-project>

UNDP. 2014. GPECS supports South-South Cooperation. Consultado el 29 de julio de 2014 de [http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/global\\_programmes/global\\_programmeforelectoralcyclesupport/highlights/gpecs\\_supports\\_south-southcooperation.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/global_programmes/global_programmeforelectoralcyclesupport/highlights/gpecs_supports_south-southcooperation.html)

Vazquez, Karin. 2013. *Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation*. Nueva York: United Nations Office for South-South Cooperation.

White, John. 1974. *The Politics of Foreign Aid*. Nueva York: San Martin's Press.

Waltz, Kenneth. 1959. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Walz, Julie y Vijaya Ramachandran. 2011. Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance. Consultado el 22 de julio de 2014 de <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425691>

Woods, Ngairé. 2008, "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance", *International Affairs*, Nueva York, v. 84, No. 6, pp. 1205-1221.

Zimmerman, Felix y Kimberly Smith. 2011, "More actors, more money, more ideas for international Development Cooperation", *Journal of International Development*, Nueva York, vol. 23, No. 5, pp. 722-738.

### Entrevistas:

Contreras Licea, Erika; Directora General del Proyecto Mesoamérica de AMEXCID, 4 de julio de 2013.

Figueroa, Bruno; Director General de Cooperación Técnica y Científica de AMEXCID, 5 de julio de 2013.

Valle Pereña, Juan Manuel; Director Ejecutivo de AMEXCID, 16 de mayo de 2013.