



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Licenciatura en Relaciones Internacionales

TESIS DE LICENCIATURA

**LA POLÍTICA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL
DESARROLLO: UN ESTUDIO A LA LUZ DE LA LEY EN LA MATERIA**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

PRESENTADA POR:

Silvia Lorena Ledesma Espinosa

DIRECTOR:

Dr. Juan Pablo Prado Lallande



Ciudad Universitaria, diciembre 2014



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS DE LICENCIATURA

**LA POLÍTICA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL
DESARROLLO: UN ESTUDIO A LA LUZ DE LA LEY EN LA MATERIA**

Presenta:

Silvia Lorena Ledesma Espinosa

Director:

Dr. Juan Pablo Prado Lallande

Puebla de Zaragoza, diciembre 2014

Índice

Índice	2
AGRADECIMIENTOS	4
Siglas y acrónimos	6
Índice de cuadros y gráficas	10
Introducción	11
CAPÍTULO 1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)	19
1.1 Antecedentes y evolución de la CID.....	19
1.2 Modalidades de la Cooperación Internacional.....	26
1.3 Clasificación por la naturaleza de sus actores.....	32
1.4 Evolución Histórica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	35
1.5 Los principales actores de la Cooperación internacional para el Desarrollo	59
1.5.1 La Organización de las Naciones Unidas (ONU).....	60
1.5.2 La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos	63
1.5.2.1 El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.....	67
CAPÍTULO 2: México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo: la política mexicana en la materia.....	87
2. 1 Antecedentes: los inicios de la cooperación internacional mexicana de 1951 a 2011.....	87
2.2 La Cooperación Internacional para el Desarrollo y su vinculación con la política exterior de México.....	121
2.3 La Ley mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LMCID).....	131
2.3.1 La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).....	136
2.3.2 El Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)	138

2.3.3 <i>El Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) y el Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID)</i>	141
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO 3: Evaluación de la instrumentación de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo a la luz de su entrada en vigor	146
3.1 <i>Evaluación de la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (AMEXCID)</i>	156
3.2 <i>Evaluación del Programa Mexicano de Cooperación Internacional (PROCID)</i> ..	170
3.3 <i>Evaluación del Registro Nacional de CID (RENCID) y Sistema de Información (SIMEXCID)</i>	178
3.4 <i>Evaluación del FONCID</i>	182
<i>Conclusiones</i>	188
<i>Bibliografía</i>	201

AGRADECIMIENTOS

En este trabajo de investigación son bastantes las personas especiales a las que quiero agradecer el apoyo incondicional, debido a que estuvieron presentes en las distintas etapas que duró la elaboración de la tesis, sugiriendo, corrigiendo, apoyando, dándome ánimo y acompañando en momentos de crisis y felicidad.

En primer lugar se encuentra mi mamá, papá, hermano, Galo y mi familia que siempre estuvo pendiente en este ciclo, recordándome y proporcionándome aliento a seguir más allá y no conformarme.

También quiero agradecer al Emb. Francisco Cruz, su apoyo fue fundamental, debido a que me brindó todas las facilidades en el trabajo, realizó sugerencias y compartió sus experiencias en el ámbito de la cooperación, sin duda sus observaciones retroalimentaron esta investigación.

A mis amigos de la universidad, del trabajo y de la vida que también fueron parte importante en este proceso, son muchas las personas que me han tendido la mano y contribuido a culminar este proceso que finalmente ha llegado a su fin.

Deseo hacer mención especial al Profesor Juan Pablo Prado Lallande por su valiosa ayuda en la revisión exhaustiva del texto y del apoyo incondicional para la elaboración de la tesis, además a los Profesores Luis Ochoa Bilbao y Raúl Vázquez de Lara, quienes revisaron cada uno de los capítulos de esta tesis y cuyas sugerencias sin duda contribuyeron a su mejoramiento.

Las fuerzas que nos unen son intrínsecas y mucho más grandes que las influencias impuestas que nos separan

Kwame Nkrumah

Siglas y acrónimos

Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC)
Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ)
Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)
Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC)
Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)
Asociación de Estados del Caribe (AEC)
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)
Auditoría Superior de la Federación (ASF)
Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)
Banco Mundial (BM)
Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREPAL)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Comisión Europea (CE)
Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)
Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC)
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)
Comité Jurídico Interamericano (CJI)
Comunidad de Estados Independientes (CEAI)
Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)
Consejo Consultivo (CC)
Consejo de Seguridad (SC)
Consejo Económico y Social (ECOSOC)
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)
Cooperación Sur-Sur (CSS)
Cooperación Técnica entre países en Desarrollo (CTPD)
Corporación Andina de Fomento (CAF)
Corte Internacional de Justicia (CIJ)
Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural (DGCEC)

Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI)
Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC)
Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional (DGCPEI)
Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales (DGCREB)
Dirección General de Organismos Internacionales (DGOI)
Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica
Conservatorio Nacional de Música (CNM)
European Recovery Program (ERP)
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FOMEXCIDI)
Fondo Monetario Internacional (FMI)
Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID)
Foro de Alto Nivel (FAN)
Foro de Cooperación Económica del Pacífico (PECC)
Informe sobre Desarrollo Humano (IDH)
Instituto Indigenista Interamericano (III)
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN)
Instituto Internacional de Cooperación Internacional de París (IICI)
Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI)
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH)
Junta Interamericana de Defensa (JID)
Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LMCID)
Mecanismo de Cooperación Económica Asia, Pacífico (APEC)
Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)
Movimiento de países No Alineados (NOAL)
Nueva Arquitectura de Cooperación Internacional para el Desarrollo (NACID)
Nuevo Orden Mundial (NOEI)
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)
Organización de Estados Americanos (OEA)
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Organización Marítima Internacional (OMI)

Organización Meteorológica Mundial (OMM)

Organización Mundial de la Salud (OMS)

Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI)

Organización Mundial del Comercio (OMC)

Organización Mundial del Trabajo (OIT)

Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

Organizaciones No Gubernamentales (ONG´s)

Países de Renta Media (PRM)

Países Menos Adelantados (PMA)

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Plan Puebla Panamá (PPP)

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PEFEF)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Organización del Tratado Atlántico (OTAN)

Programa Especial de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PECID)

Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica (PMCC)

Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)

Programas de Ajuste Estructural (PAE)

Registro Nacional y Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID)

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Secretaría de Economía (SE)

Secretaría de Educación Pública (SEP)

Secretaría de Energía (SENER)

Secretaría de Gobernación (SEGOB)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)

Secretaría de la Función Pública (SFP)

Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

Secretaría de Marina (SEMAR)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
Secretaría de Salud (SSA)
Secretaría de Turismo (SECTUR)
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)
Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID)
Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Naciones Unidas (SCDNU)
Sistema de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas (SCDNU)
Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)
Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SCID)
Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI)
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)
Unión Postal Universal (UPU)
Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
United States Agency for International Development (USAID)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Secretaría de Educación Pública (SEP)

Índice de cuadros y gráficas

Gráfica 1. Flujos de AOD, 2013.....	23
Gráfica 2. Flujos totales de ODA (2013) respecto al porcentaje del PIB	70
Gráfico 3. Los ODM.....	75
Gráfica 4 Flujos de CID, 2012	117
Gráfico 5. AOD recibida por México	118
Gráfico 6. Estructura establecida por la LMCID	121
Cuadro1. El proceso Legislativo de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.	133
Gráfico 6 .Andamiaje orgánico de la AMEXCID	138
Gráfico 7. Prioridades del PROCID	140
Gráfica 9. Ejercicio Presupuestal de la AMEXCID, 2013	145
Gráfica 10. Evolución Institucional de la cooperación mexicana dentro de la SRE	150
Cuadro 2. Estado de cumplimiento de la LMCID.....	155
Gráfico 11. Estructura Interna de la URECI.....	159
Gráfico12. Estructura Interna de la AMEXCID	160
Cuadro. 3 Oferta de cooperación mexicana 2011-2012.....	181
Cuadro 4. Comparación en los avances en el cumplimiento de la LMCID ...	194

Introducción

Al terminar la segunda guerra mundial la Cooperación Internacional (CI) tuvo un primer cimiento institucional al amparo de la creación misma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945. En concordancia con lo anterior, el artículo 1° de la Carta de San Francisco, la ONU reconoce la importancia de la CI y se compromete a “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” (ONU: 1945).

Como consecuencia de lo anterior, se reconfiguró de una manera más formal el denominado Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID)¹, a través de la ONU y diversos organismos multilaterales, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Al transcurrir los años surgieron diversos actores con incidencia importante en la CID como las Empresas Multinacionales, Partidos Políticos, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las Organizaciones No Gubernamentales, entre otros.

La CI puede ser entendida como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch; 1991: 88).

¹ El SCID es definido como “el conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional”. (Prado; 2003: 181).

Una de las modalidades que adopta la CI, es la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), que alude a “la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras entre gobiernos, así como con organismos internacionales, con el propósito de promover el desarrollo humano sustentable” (AMEXCID; 2014). Cabe recalcar que la CID es un instrumento complementario que refuerza las capacidades nacionales.

La CID ha ido adquiriendo mayor relevancia dentro de las Relaciones Internacionales (RRII), como recurso de política exterior de los Estados. Asimismo su estudio se ha convertido en referencia obligada dentro de la disciplina científica de las RRII, debido a que intervienen factores económicos, políticos, sociales, históricos, sociológicos, geográficos.

El surgimiento de la CID, “no fue fruto exclusivamente de las motivaciones humanitarias o éticas, si no respondió más a una coyuntura geopolítica determinada por la división bipolar del mundo” (Ayllón; 2007: 8). Es decir uno de los condicionantes que determinó los primeros años a esta actividad fue la lógica bipolar, porque la ayuda era otorgada a los países aliados y respondía a esquemas de cooperación Norte-Sur.

Una de las iniciativas que han promovido los distintos actores dentro del SCID, ha sido la Nueva Arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (NACID)². Debido que dentro de entre SCID no existe una autoridad central o coordinadora que ejerza coerción entre los múltiples actores que realizan dicha actividad.

El impulso a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000, fue la pauta que marcó el inicio del impulso a la NACID, debido a que se establecieron prioridades internacionales que requerían una acción conjunta. Lo

² La NACID hace referencia al establecimiento en la agenda de desarrollo internacional en temas centrales que antes habían permanecido dispersos, así como a la revisión de los instrumentos de cooperación y la eficacia de los mismos, evaluando el impacto que tienen dichas acciones de CID en los socios de cooperación.

anterior con el fin de una mayor coordinación entre los actores que practican CID, promoviendo una suerte de renovada la gobernabilidad en dichas acciones.

La gobernabilidad es entendida como un proceso en construcción que conglomerara ciertos mecanismos que democratizen, establezcan reglas claras y regulen su instrumentación con base en ciertos principios comunes que sirvan de guía.

A pesar de que la gobernabilidad en la CID fue impulsada de manera más fehaciente a partir del año 2000, dichos esfuerzos fueron afectados por el ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001. Lo anterior tuvo consecuencias tales como la securitización de la CID; debido a que la seguridad se volvió central en la agenda internacional y relegó a la agenda de desarrollo. Muestra de ello es que de 2002 a 2009 la media se ubicó en 99 millones de dólares, alcanzando cifra récord en 2008 con un total de 127 millones de dólares.

En 2011, el Gobierno mexicano retoma la iniciativa de promover la gobernabilidad de la CID, debido a que se aprobó en 2011 una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LMCID)³, es decir, por primera vez en la historia de la cooperación mexicana, fue establecida una Ley en la materia que constituye un marco jurídico de actuación a la cooperación que desarrolla México desde hace más de setenta años, llenando así un vacío legal e institucional en la materia.

Al respecto, se puede argumentar que la promulgación de la LMCID y la puesta en marcha de los pilares que este ordenamiento contempla:

- a)** La Agencia Mexicana de CID (AMEXCID),
- b)** El Programa de CID (PROCID),
- c)** El Sistema (SIMEXCID) y Registro de CID (RENCID) y,
- d)** El Fondo de CID (FONCID).

³ Cabe destacar que esta Ley fue propuesta desde 2007 por la Senadora de la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Rosario Green, sin embargo fue aprobada hasta el 2011, debido en parte a que esta iniciativa había sido propuesta por un partido contrario a los períodos presidenciales de gobierno y por una falta de interés hacia la CID.

Estos elementos responden a una necesidad de institucionalizar la cooperación y así contribuir a la gobernanza de la misma desde una perspectiva nacional. Es decir, ante el impulso de la nueva arquitectura de la CID, México se adecúa a los cambios internacionales, intentando mejorar su andamiaje jurídico e institucional a este respecto.

En ese sentido, los resultados esperados al aprobarse la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LMCID) son el fortalecimiento y consolidación de la política mexicana en ese ámbito, en aras de construir política de estado que identifique, planifique, ejecute, evalúe y cuantifique las acciones que se emprenden en ese rubro de la política exterior mexicana, replicando las buenas prácticas que rigen los principios básicos de la eficacia de la ayuda⁴.

Debido a los argumentos previos, ante la aprobación de la Ley en la materia, resulta idóneo estudiar la política mexicana de CID. Con base en lo anterior, el objetivo general de esta investigación es analizar las fortalezas y debilidades de la política mexicana de CID, a la luz de la entrada en vigor en abril de 2011 a marzo 2014 de la LMCID.

Para cumplir con referido propósito, se plantearán los siguientes objetivos específicos:

- Explicar los antecedentes y la evolución de la CID mexicana desde 1951 con la creación de la Dirección General de Organismos Internacionales (DGOI), pasando por su inclusión en la Constitución, como principio de política exterior en 1989, hasta la creación de la AMEXCID en 2011.
- Analizar el rol polivalente de México como receptor y oferente de CID de abril de 2011 a marzo de 2014.

⁴ Estos principios se refieren a estándares mínimos que debe cumplir la cooperación al otorgarse, la apropiación (establecimiento del país socio de su propia estrategia), alineación (los países donantes apoyan las estrategias y procedimientos de actuación en la ejecución del proyecto a los países socios), armonización (coordinación y complementación entre socios de desarrollo), gestión orientada a resultados (establecimiento de mecanismos de evaluación) y responsabilidad mutua.

- Examinar el estado de instrumentación de la Ley en la materia, a través de la puesta en marcha de aspectos clave de su contenido, tales como la AMEXCID, el PROCID, el RENCID, el SIMEXCID y el Fondo Nacional de CID.

En este sentido, la presente investigación tiene como hipótesis central que la LMCID dotará al gobierno de un nuevo andamiaje jurídico e institucional que contribuirá a coordinar y reforzar la política mexicana de cooperación, fortaleciendo las acciones del gobierno mexicano en ese ámbito, de forma supeditada y alineada a la política exterior del país.

Dentro de los diversos enfoques analíticos que explican la CID, destaca la teoría institucionalista neoliberal. Esta teoría pone énfasis en el papel que juegan las instituciones y los regímenes internacionales. En ese sentido Keohane definió a las instituciones como “conjuntos de reglas (formales e informales) estables e interconectadas que prescriben comportamientos, constriñen actividades y configuran expectativas” (en Salomón; 2002: 14).

Al mismo tiempo, las instituciones pueden ser de tres clases:

- a. organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados, con carácter burocrático y reglas explícitas),
- b. regímenes internacionales (instituciones con reglas explícitas acordadas con los gobiernos pero con nivel de institucionalización menor que las instituciones) y,
- c. convenciones (situaciones contractuales que compartan reglas explícitas que configuran las expectativas de los actores” (Salomón; 2002: 14).

A su vez esta teoría no explica por si misma el caso mexicano, sin embargo sirve de marco explicativo para exponer desde diversas perspectivas la importancia de las instituciones. Uno de los argumentos es que su éxito depende de la concentración de recursos y autoridad en manos de las instituciones políticas centrales, es decir, se puede argumentar que para consolidar a la AMEXCID como

una institución, su éxito depende de conferirle autoridad y concentrar recursos suficientes.

Para esta investigación se utilizaron los métodos descriptivo y analítico. Mediante el primero se precisó el proceso de conformación del SCID, de sus principales actores, modalidades; las condicionantes históricas, políticas y económicas y los efectos que tuvo particularmente para la conformación de la CID mexicana.

El método analítico se usó para examinar su estado actual de la política mexicana en la materia, a través del análisis de la Ley mexicana en la materia y la puesta en marcha de los elementos que contempla la Ley (AMEXCID, PROCID, SIMEXCID, RENCID y FONCID).

La Tesis está estructurada en tres capítulos. En el primero se hace una descripción y análisis del SCID, definiendo conceptos, analizando y exponiendo a sus principales actores, modalidades; así como se examinó el contexto histórico, político y económico que ha determinado sus características y cambios a lo largo de los 65 años de su práctica. De igual forma, al final de este capítulo se sintetiza el proceso actual de la NACID, justificando su impulso dentro de la SCID a través de los distintos procesos que marcaron su inicio como la promoción de los ODM y los diversos foros organizados por la OCDE.

En el segundo capítulo se explica el proceso de conformación de la política mexicana de CID en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a partir de 1951 con el establecimiento de la Dirección de Organismos Internacionales (DGOI); destacando que en el 2011 cuando finalmente se establece a través de la LMCID, una oficina de carácter permanente encargada de coordinar la cooperación que recibe y emana de México a través de la AMEXCID, hasta abril de 2014, fecha en la que se publicó el PROCID. Aunado a lo anterior se describe la estructura de la cooperación mexicana a través del análisis de las instituciones por las que ha sido gestionada.

En el tercer capítulo se exponen y sintetizan los principales elementos que conforman la Ley mexicana en la materia, analizando sus características, fortalezas, debilidades y su estado de cumplimiento a partir de su aprobación en abril de 2011 a abril de 2014.

Para cumplir con lo anterior, la investigación abarca los dos últimos años del Gobierno de Felipe Calderón y los dos primeros años de la administración de Enrique Peña Nieto. En el período señalado, se analizaron los avances y retrocesos de cada uno de los elementos que contempla la normativa federal en la materia; AMEXCID, PROCID, SIMEXCID, RENCID y FONCID, destacando que el avance durante la administración de Felipe Calderón fue la creación de la AMEXCID y con el gobierno de Peña Nieto la publicación del PROCID, la divulgación de los montos que destina México a ese rubro y el establecimiento del Comité Técnico de los Gobiernos locales.

Entre las conclusiones más sobresalientes de esta investigación se encuentra que, de manera general, los tiempos establecidos por la LMCID, para la creación de la AMEXCID, PROCID, SIMEXCID, RENCID y FONCID fueron incumplidos; sobre todo en el Gobierno de Felipe Calderón, debido fundamentalmente a cuatro razones:

- 1) El déficit de interés o respaldo político.
- 2) Los limitados plazos de tiempo;
- 3) Las insuficientes capacidades institucionales para lograrlo” (Prado; 2013: 23).
- 4) La nula respuesta por parte de las secretarías federales que practican cooperación, únicamente “nueve secretarías y dos entidades de la administración pública federal” fueron reactivas (ASF; 2012: 19).

Para el gobierno de Peña Nieto, continúa la misma estructura institucional de la AMEXCID establecida durante el gobierno de Felipe Calderón, de cierta forma el panorama ha cambiado, debido a que se han producido diversos avances como la publicación de los montos que México destina a la oferta de CID, la

inclusión de manera más formal en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018⁵ y la publicación del PROCID.

A manera de cierre, la conclusión principal de esta investigación señala que; si bien la LMCID llenó un vacío legal e institucional, la existencia misma de esta no aseguró el fortalecimiento de la CID de México en los períodos estudiados, debido fundamentalmente a las razones citadas con anterioridad, lo que ha obstaculizado las acciones dirigidas a conformar una política de estado en este tema.

El interés personal hacia la CID comenzó en 2011, año en que realicé una movilidad a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). A su vez, otro acontecimiento importante fue asistir en 2011 al curso XIII de la Escuela Complutense Latinoamericana “*El sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo en un mundo en transformación, orígenes, cambios y retos*”, en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), este curso fue impartido por Bruno Ayllón, José Ángel Sotillo y director de esta Tesis.

Finalmente, un hecho trascendental fue la estadía de Servicio Social que realicé en la Dirección de Vinculación y Cooperación Internacional, área dependiente de la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos. Esta Dirección es liderada por el Embajador Francisco José Cruz y González, diplomático mexicano conocedor de temas de CID, después de realizar mi Servicio Social en dicha oficina de asuntos internacionales, ahora me encuentro laborando en la misma, teniendo de la mano temas de CID en el estado de Puebla.

⁵ Durante el período de gobierno de Peña Nieto, la CID ha ido adquiriendo mayor relevancia dentro de los espacios públicos mexicanos como un tema prioritario de política exterior.

CAPÍTULO 1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)

1.1 Antecedentes y evolución de la CID.

“La situación, en un mundo interdependiente, nos concierne porque somos parte de su génesis y de su reproducción, y nos puede afectar su mantenimiento. La cooperación, por tanto, es necesaria. Además, es un problema de recursos, aunque no sólo de recursos [...] Sabemos que, en alguna medida, nuestra forma de cooperar tiene que ser renunciando a parte de lo que tenemos, pero no tenemos ninguna certeza sobre el mejor camino de hacerlo”

[A. Martínez Glez-Tablas]

El presente capítulo tiene por objetivo analizar la evolución y el debate actual que existe en el denominado Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID)⁶, así como mencionar sus diferentes etapas evolutivas⁷. Posteriormente se hace referencia a los principales actores que interactúan dentro de este Sistema.

“La cooperación y asociación entre los hombres surgieron como una necesidad histórica para asegurar su sobrevivencia y para enfrentar problemas comunes. Ambas acciones han sido constantes durante el desarrollo de la humanidad. Cada régimen social ha tenido que crear sus propias formas de cooperación y de asociación para proyectar y dar sentido a su vida en sociedad, impulsando diversas actividades colectivas” (Inostrosa; 1989: 11).

La palabra cooperación (del latín *cooperatio*) del término cooperar, significa obrar conjuntamente con otros para un mismo fin. Con ese propósito esa palabra, en términos generales, se utiliza para designar o para describir a todas a acciones

⁶ Definido como el conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional (Prado, Ochoa; 2003: 181)

⁷ Dado que la cooperación internacional, desde décadas se ha practicado y por ende depende del contexto histórico en el que se practique, debido a que en sus inicios se habla de la palabra asistencialismo, posteriormente durante la guerra fría, el concepto de cooperación, a manera de ayuda externa fue utilizado como un instrumento de contención por parte de las potencias que se disputaban la influencia ideológica y política.

entre dos o más partes para la consecución de objetivos comunes (Martin Alonso; 1998:1213). Por ello, este concepto puede ser correctamente utilizado para describir los intercambios técnicos comerciales, culturales, científicos, tecnológicos, etc. entre dos o más partes en los ámbitos señalados (Prado; 1999: 1).

En esta investigación, el término cooperación se entiende como todo tipo de relaciones que se establecen con diferentes actores (públicos, privados, estatales, municipales, empresas, ONG, Universidades, Organismos Internacionales etc.) para la consecución de objetivos comunes.

Por su parte la Cooperación Internacional (CI) se refiere a las acciones que emprenden dos o más actores de la sociedad internacional, quienes se unen en torno a un mismo objetivo (s) y realizan acciones en diferentes ámbitos; los cuales pueden ser culturales, económicos, educativos, políticos, sociales, humanitarios, científicos, técnicos, entre otros.

Ahora bien, para Gómez-Galán y Sanahuja “La cooperación internacional para el desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte resulte sostenible” (1999: 17).

Así la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) podemos entenderla como “el conjunto de acciones, proyectos, programas o convenios de colaboración establecidos por dos o más actores internacionales para 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” (Soria; 1999: 17).

Es decir, se puede argumentar que la CID alude a la colaboración de distintos actores los cuales se involucran con el objetivo de planear, desarrollar y ejecutar ciertas acciones que eleven el nivel de vida de la población a la cual se dirige. La discusión académica de la cooperación internacional no puede

concebirse sin tomar en cuenta el contexto histórico mundial; debido a que de ello depende el enfoque y concepción de la CID, así como la naturaleza de sus actores.

“Las actuaciones de la cooperación al desarrollo se sitúan en el marco más amplio de las Relaciones Internacionales, de las que constituyen un ámbito específico y van dirigidas, principalmente a mejorar las condiciones de vida de los países de menor renta relativa” (Gómez y Sanahuja; 1999: 12).

En ese sentido al ser las Relaciones Internacionales una disciplina científica que se apoya en otras ciencias como la economía, la historia, la geografía, la sociología, la historia y la política; ofrece un amplio marco de estudio para poder comprender las distintas dinámicas de la cooperación internacional.

Otro concepto importante en la CID, que se ve influenciado por el fenómeno de globalización es el de los bienes públicos globales⁸. Lo anterior hace referencia a ciertos bienes tangibles o intangibles que son de carácter internacional o global, de tal manera que su existencia o inexistencia afectaría a la humanidad entera y para ello se establecen ciertos mecanismos de cooperación.

Ejemplo de los bienes públicos globales son las iniciativas para aminorar el cambio climático a través de la existencia de un acuerdo mundial que regule las emisiones de carbono de los países a través del Protocolo de Kioto⁹. A pesar de que el fenómeno de contaminación es un problema global no se han logrado acuerdos debido a que no existe consenso alguno.

⁸ Applying the concept of global goods, we look for goods whose benefits reach across borders, generations, and population groups. All public goods, whether local, national or global, tend to suffer from under provision. For individual actors, it so often the best and most rational strategy to let others provide the good- and then to enjoy it, free or charge. At the international level, this collective action problem is compounded by the gap between externalities that are becoming more and more international in reach, and the fact that the main policy-making unit remains the nation state (PNUD: 1999; xxi).

⁹ De acuerdo al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) derivado de las emisiones de dióxido de carbono y la sobreexplotación de los recursos naturales; entre otras cosas que están generando un cambio negativo en el planeta, concretamente en el clima. Lo anterior si no es frenado o regulado generará catástrofes naturales de impacto mundial que afectarán todas las naciones.

“Como consecuencia, un bien público global podría definirse como aquel bien que verifica que, una vez provisto, sus beneficios no rivales y no excluibles para una parte importante y transversal de la población mundial y para más generaciones que la actual” (García; 2004:192).

Dentro de la CID, existe un concepto ligado a la misma: la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que hace referencia a la transferencia de recursos de un país desarrollado a uno con menor nivel de desarrollo, el cual se realiza con cierto grado de concesionalidad¹⁰. “La Ayuda al Desarrollo alude a un tipo especial de ayuda que se caracteriza por tener origen público y por responder a unas características similares para todos los países donantes” (Sanahuja; 2008).

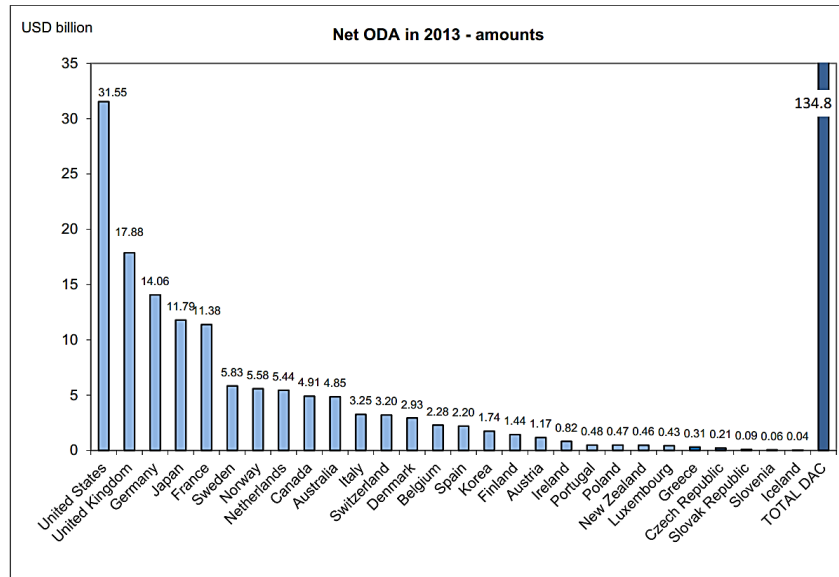
Este concepto está estrictamente ligado al Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), debido a que es un indicador cuantitativo de los montos que destinan los mismos miembros del Comité. La AOD es definida por los miembros del CAD como:

"La AOD está constituida por los flujos que las Agencias oficiales, incluyendo gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo. b) Son de carácter concesional, y contienen un elemento de donación de al menos el 25%."

La OCDE se encarga de publicar y cuantificar las cifras de cada uno de los países miembros del CAD, con ese fin; el siguiente gráfico ejemplifica las contribuciones de los mismos con cifras de 2013.

¹⁰Dicho elemento es inherente a la CID, sin embargo a partir de los años 80 diversos Organismos Internacionales comenzaron a restringir más los préstamos o la ayuda hacia diversos sectores, si el receptor no cumplía con ciertos requisitos como un gobierno democrático, respeto a los derechos humanos; es decir, condicionalidad política o económica. Para Alfonso Dubois la condicionalidad es definida como el conjunto de condiciones que el donante impone al receptor para poder ser destinatario de la ayuda (HEGOA: 2005).

Gráfica 1. Flujos de AOD, 2013



Fuente: OCDE, 2014.

Lo anterior ejemplifica que Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Japón y Francia aportan 86.66 millones de dólares en su conjunto, lo que representa el 64% de la AOD mundial, más de la mitad del total. Posteriormente se hará referencia al porcentaje del PIB que cada uno destina, dichos resultados son completamente diferentes.

Es necesario aclarar que la AOD debe cumplir ciertos criterios básicos. Por ejemplo, en primer lugar debe contribuir al desarrollo social y económico de los países receptores, por lo tanto la ayuda militar queda excluida porque es otorgada con fines estratégicos militares.

Dependiendo del grado de concesionalidad, la ayuda puede ser no reembolsable (donaciones) y reembolsable (préstamos). Otra característica es que el país beneficiario debe ser un país en desarrollo, es decir el CAD¹¹ publica una lista y sólo los países que se encuentran en ella reciben los montos de AOD.

¹¹ Los miembros donadores (*donors*) del CAD son los siguientes: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Gran Bretaña y Estados Unidos.

Es importante resaltar que “la CID no consiste únicamente en otorgar apoyo económico vía AOD (el indicador cuantitativo más recurrido de la CID), sino que se conforma por un cúmulo de acciones, estrategias y modalidades de colaboración, tales como técnica, científica, tecnológica, económica, política, educativa, deportiva, etc., que abarca tanto al sector público (incluyendo gobiernos nacionales, estatales-provinciales y locales) como al privado (organizaciones civiles, fundaciones, empresas, universidades, etc.), practicadas entre dos o más partes, sean de naturaleza multilateral o bilateral, que convergen en el interés por la realización de acciones concretas a favor de sí o, en su caso, de terceros beneficiarios” (Prado y Ochoa; 2009: 40).

La AOD es parte integral de la CID, sin embargo la segunda se refiere a un concepto más amplio de formas de colaboración en distintos ámbitos y no sólo a flujos económicos aportados por la vía oficial bajo el esquema Norte-Sur con cierto grado de concesionalidad.

Sobre los conceptos mencionados en párrafos anteriores, es necesario mencionar que la CI y su posterior evolución a CID, en un inicio fueron concebidas con el término *ayuda*, debido al que el concepto hacía referencia a un esquema vertical de colaboración; es decir, la parte donante asumía un rol activo y la receptora el pasivo. En el siguiente apartado se hará mención sobre el esquema verticalista de la CID, explicado fundamentalmente al condicionante histórico por el conflicto este-oeste. Es pertinente señalar que:

La CID, en la medida en que permite una mayor participación, responsabilidad y acción de los países receptores, contribuye a eliminar una serie de vicios generados por la propia dinámica de la relación Norte- Sur (Soria; 1999: 25). La CID implica una corresponsabilidad y coparticipación, por parte del receptor y del donante, es decir; un mayor involucramiento por ambas partes. Así como también, la CID únicamente son acciones que complementan y refuerzan las capacidades de los Estados.

Un elemento fundamental a considerar es que la cooperación depende del contexto político, económico y social; es por ello que desde su inicio ha

experimentado distintas etapas, que la hacen un instrumento dinámico y en constante cambio, debido a sus tendencias, mecanismos y actores.

En este sentido cada vez más actores al interactuar en distintos ámbitos internacionales se fueron vinculando a la CID, generando nuevas dinámicas, mecanismos y formas de colaboración y conformaron al Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SCID), el cual puede ser entendido como:

“el conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional” (Prado y Ochoa; 2009: 42).

Es decir, el SCID es amplio y conglomerada a distintos actores provenientes del hemisferio norte y sur, los cuales al relacionarse y coordinarse entre sí conforman un régimen de ayuda externa¹². Dentro de éste sistema, no existe una autoridad central, sin embargo existen cierto tipo de normas e instituciones que tratan de regular los mecanismos de colaboración.

En la actualidad la cooperación es ejecutada por distintos actores en diferentes niveles, así se puede hablar de cooperación Norte-Norte que alude a la colaboración entre Estados Unidos y Canadá; dos países desarrollados, y la cooperación Sur-Sur practicada por actores de similar nivel de desarrollo; de la cual se hará mención en los siguientes párrafos.

Un esquema de participación tradicionalista practicado es la Norte-Sur, donde colabora un país desarrollado con uno de menor desarrollo; justamente la

¹² De acuerdo a Stephen Krasner (1983) y citado por (Scogge: 2009: 2) son los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de las que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las Relaciones Internacionales.

AOD es un elemento característico y tiene un lugar protagónico. Opuesto a ello es la Sur-Sur, presentada como un esquema novedoso de cooperación porque intervienen socios de igual desarrollo. Ejemplo de ello es la cooperación que México mantiene con Chile o Brasil, países de renta media.

La cooperación Sur- Sur se refiere al tipo de colaboración que emprenden distintos actores en el SCID que pertenecen al hemisferio del Sur o que tienen similar nivel de desarrollo, el principal objetivo es el compartir prácticas y experiencias en CID.

“Uno de los fenómenos más relevantes acontecidos recientemente en el sistema internacional es la emergencia de la Cooperación Sur-Sur, una modalidad a través de la que los actores de desarrollo asumen un rol de donante y ponen recursos, capacidades y experiencias a disposición de otros países con menor o similar nivel de renta” (Santander: 2011:1)

A su vez la cooperación triangular es cuando tres países participan en el desarrollo de un proyecto de CID, el país en desarrollo aporta los recursos para que el país de mediano desarrollo ejecute el proyecto a favor de un país tercero en menor desarrollo.

El criterio de responsabilidad en el SCID es fundamental, La cooperación no sólo resulta efectiva si responde a prioridades, estrategias y metas comunes, si no que éstas a su vez derivan del diálogo, en el que ambas partes asumen sus respectivas responsabilidades y funciones (Gómez; 1999: 18).

1.2 Modalidades de la Cooperación Internacional

La CID se compone de diferentes tipos y modalidades, derivados del perfil de la colaboración entre los actores municipales, estatales, nacionales e internacionales que la practican. A continuación se abordarán las modalidades de

la CID como la técnica, científico-tecnológica, económica, educativa, cultural. Estas modalidades han evolucionado a lo largo del tiempo por lo tanto es necesario identificarlas y diferenciarlas.

También se mencionarán y analizarán los diferentes esquemas de colaboración en la CID, los cuales dependen del número de actores que intervienen, entre las que destacan las siguientes: bilateral, multilateral, triangular y la cooperación sur-sur, tal y como se ha adelantado en el apartado anterior.

La asistencia técnica se refiere a la provisión de personal por parte del donante al receptor, con el objetivo implementar proyectos mediante el suministro de expertos y profesionales a los países en desarrollo, el adiestramiento o compartir experiencias con los países receptores.

El CAD define la cooperación técnica y la asistencia técnica como si fueran dos categorías de ayuda diferenciadas; la cooperación técnica se limita a las actividades no asociadas a ningún tipo de proyecto, programa o, en definitiva, ningún objetivo específico referente al desarrollo institucional o la capacitación, mientras que la asistencia técnica se define como aquel apoyo dado para implementar proyectos de inversión.

“Este tipo de asistencia pretende facilitar habilidades y capacidades técnicas y de gestión, creando así una capacidad propia en el país receptor para gestionar su desarrollo. Se encuentran dentro de este ámbito, acciones tan diversas como el apoyo a las reformas económicas, fortalecimiento de las instituciones públicas (reforma del sistema judicial, apoyo a poderes locales, reformas de las políticas de salud y educación...), a la protección del medio ambiente o el respeto a los derechos humanos. En este campo también son frecuentes las actividades de capacitación y de transferencia de tecnología y el *know-how* para mejorar la eficiencia del tejido productivo” (Gómez-Galán y Sanahuja; 1999:28). Una de las primeras modalidades de cooperación fue la asistencia técnica, actualmente llamada cooperación técnica que consiste en otra modalidad de CID, cuyo propósito consiste en el fortalecimiento de las

capacidades o conocimientos de los países receptores a través de la transferencia de conocimientos por medio de la impartición de cursos, conferencias, capacitaciones y asesorías llevadas a cabo por expertos de los países donantes.

Para la Comisión Europea (CE), la Cooperación Técnica se refiere normalmente a las medidas destinadas a reforzar las capacidades individuales y organizativas por medio de la oferta de servicios de expertos (personal de asistencia técnica por periodos breves o prolongados, acuerdos de hermanamiento entre instituciones, movilización de la diáspora, etc.), formación y posibilidades de aprendizaje relacionadas (intercambios entre pares, enseñanza superior, etc.) y equipamiento (Comunidad Europea; 2008: 6).

Es decir cuando se alude al término de Cooperación Técnica supone referirse a asesores, consultores, educadores y cursos de capacitación. Todo ello enfocado a la dotación de habilidades y técnicas que contribuyan al fortalecimiento del sistema de instituciones que opera en los países receptores de ayuda.

Derivado de las definiciones anteriores puede concluirse que la asistencia técnica y ayuda externa son conceptos totalmente diferentes ya que la primera se refiere a transferencia de conocimientos técnicos y la segunda también es transferencia pero en términos monetarios.

Cooperación científico-tecnológica: lo que se busca con este tipo de cooperación es estimular la investigación y creación de conocimiento propio en los países receptores a través de intercambios, estancias de investigación o bien acciones concretas de transferencia de tecnología así como el desarrollar proyectos de investigación en determinada área de interés para las partes cooperantes.

“Muchos de los programas de cooperación científica y tecnológica van específicamente dirigidos a la investigación en materia de ciencia y tecnología, centrados a temas relativos a la agricultura, nutrición, medio ambiente, energías renovables” (Soria; 1999: 48).

Otros temas en los que se desarrollan proyectos de CID en materia científica son en salud, alimentos, agricultura, biotecnología, tecnologías de la información y comunicación, nanociencias, nanotecnología, nuevas tecnologías de producción, energía; entre otras.

De acuerdo a la página oficial de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la cooperación técnica es definida como: “el flujo de recursos, conocimientos, pericias, tecnologías y experiencias; permite vincular las capacidades nacionales a las capacidades internacionales en los ámbitos más diversos; conjuga mecanismos de asociación para desarrollar y extender la frontera del conocimiento científico y favorece el desarrollo conjunto de productos tecnológicos” (AMEXCID; 2012).

En relación con la cooperación científica casi siempre se hace referencia a las modalidades juntas (científico-tecnológica); sin embargo la primera se refiere a una estrecha colaboración con la finalidad de realizar investigaciones científicas en diversos temas comunes¹³.

Cooperación educativa: se puede definir como la transferencia de conocimientos en un marco académico, ya sea mediante estudios formales en los niveles profesionales y posgrado, intercambios educativos y de becas u otras formas de actividades escolarizadas (Soria; 1989: 50).

Las actividades que se ejecutan cuando se habla de cooperación educativa son intercambio de docentes y alumnos de ambas partes, generación de proyectos conjuntos de ámbitos académicos, movilidades académicas, programas conjuntos de estudio e investigación; entre otros.

Cooperación cultural: en términos generales, la cooperación cultural se refiere a los esfuerzos públicos y privados, nacionales e internacionales, dirigidos

¹³ “Desde la arqueología hasta la astronomía, de la agronomía hasta las matemáticas, de las ciencias de materiales hasta la salud, de la antropología hasta las bio y nano tecnologías. Estos proyectos de investigación conjuntos movilizan tanto a investigadores de ambas partes de instituciones muy variadas (institutos, centros y laboratorios de investigación, universidades...) y gozan siempre de apoyos financieros conjuntos de ambos países o de otras agencias de financiamiento” (EMBFRA: 2014)

a fomentar la difusión del conocimiento y de la información a través de las fronteras nacionales (Soria; 1989: 49).

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), es un Organismo Internacional de la ONU que promueve a través de la colaboración internacional en materia de educación, ciencia y cultura la paz y la seguridad mundial.

En ese sentido la UNESCO proclama que la educación es el “medio más eficaz para luchar contra la pobreza, mejorar la salud y el bienestar, generar crecimiento económico y fomentar la ciudadanía responsable”. Presta asistencia técnica en varias formas, como el diseño para desarrollar el sector educativo, el uso de modelos de simulación o sistemas de información, la movilización o búsqueda de socios oferentes para la contribución de entre otras¹⁴.

De acuerdo a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la cooperación educativa engloba diversas actividades en múltiples campos de actividades como lo son la movilidad y circulación de bienes y servicios, el fortalecimiento de la identidad cultural, la protección de la diversidad cultural y las lenguas minoritarias, el fortalecimiento de los proyectos artísticos y culturales y del espacio cultural de profesionales, ideas y proyectos, el apoyo a las Artes, la promoción del diálogo intercultural, la educación y la integración y cohesión social.

Uno de los objetivos de la cooperación cultural es impulsar diálogos e intercambios en el ámbito de la cultura y las artes; entablar acciones compartidas para el conocimiento y el desarrollo mutuo de los pueblos, posibilitando una mayor comprensión del otro a través de las relaciones culturales.

Cooperación económica: se refiere a las actividades que tienen como fin impulsar las actividades productivas del país que está recibiendo dicha cooperación, especialmente de la empresa privada, de desarrollo y transferencia de

¹⁴La revisión de las políticas de educación, asesoría y planeación para el desarrollo de las capacidades nacionales, su reforzamiento y la contribución para el diálogo a nivel estatal.

tecnología, y de creación de infraestructura de apoyo a la producción (Gómez-Galán; 1999: 25).

El elemento principal de la cooperación económica es que va dirigido al sector productivo, especialmente se otorga mayor importancia al sector privado. Aunque esta forma de cooperación no es nueva, ha conocido un auge a partir de los años ochenta, coincidiendo con los enfoques de desarrollo influidos por corrientes neoliberales (Gómez-Galán Sanahuja; 1999:27).

Esta cooperación debe estar enfocada a promover desarrollo, a través de diferentes maneras, como subvenciones, donaciones, créditos a la exportación, prestamos en metálico y especie, en condiciones concesionales, incluida la AOD (Soria; 1989: 44).

Otra acepción se presenta de manera más clara por el mismo autor:

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 exclusivas. 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 (Soria; 1989: 44).

En 2009, de acuerdo a cifras oficiales de la OCDE, los compromisos de ayuda para el comercio alcanzaron aproximadamente 40 mil millones de dólares, un aumento del 60% tomando de referencia el año 2002-2005. Un reflejo probable de los donantes a la crisis económica mundial (OCDE: 2011: 24)¹⁵.

¹⁵ Las regiones que más reciben la mitad de la ayuda al comercio son: Asia y África, entre los que se encuentran los siguientes países: Vietnam, India, Afganistán, Nigeria, Uganda, Pakistán, Kenia, Bangladesh, Etiopía, Tanzania, Marruecos, Filipinas, República Democrática del Congo (RDC), Tailandia.

Desde que fue lanzada la Iniciativa de Ayuda para el Comercio¹⁶ en 2006, con un total de 137 mil millones recaudados, el 44% ha sido asignado para el fomento de las capacidades productivas, 53% para infraestructura económica y el resto para la política económica y regulaciones al comercio (OCDE; 2011: 48).

1.3 Clasificación por la naturaleza de sus actores

Uno de los diversos fenómenos que ha ocurrido a partir del fenómeno de globalización ha sido la proliferación de diversos actores, En ese sentido, dentro del SCID la cooperación es clasificada de acuerdo a la procedencia de los actores que la practican, ya sean países del Norte, Sur, Universidades, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), gobiernos locales, Agencias Oficiales de Cooperación, entre otros. En ese sentido se puede hablar de cooperación multilateral, bilateral, triangular y Sur- Sur.

La cooperación multilateral se entiende como aquella que se debate y es canalizada a través de organismos internacionales, regionales y subregionales, como lo son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema Iberoamericano de Cumbres, y la Unión de Naciones de Suramericanas (UNASUR), entre otras.

Este tipo de cooperación la practican las agencias multilaterales, formadas por los gobiernos de diversos países, De acuerdo al Glosario del CAD, se consideran agencias multilaterales aquellas instituciones formadas por gobiernos de países que dirigen sus actividades de forma total o significativa a favor del desarrollo y de la ayuda a los países receptores.

En ese sentido, se considera que una contribución de un país miembro del CAD es multilateral cuando esa contribución se junta a la de otros países y su desembolso se efectúa a criterio de la agencia internacional y general. Con cifras

¹⁶ La Ayuda para el Comercio, es una iniciativa que se lanzó en el año 2005, durante la sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial para el Comercio (OMC), con el fin de facilitar la integración comercial de los países en desarrollo. Los principales objetivos eran contribuir a que los países en desarrollo incentiven la capacidad de oferta y de infraestructura relacionada con el comercio.

de la OCDE, el total de ayuda canalizada de manera multilateral fue de 17479.05 millones de dólares.

De acuerdo a la página oficial de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), la cooperación bilateral es aquella en la que participan dos países o las instituciones de dos países. Se conocen como fuentes bilaterales, a los gobiernos de los países con los cuales se tienen relaciones de Cooperación Internacional. Estas relaciones se efectúan de gobierno a gobierno, a través de las embajadas o agencias, que hacen las veces de instancias de cooperación, como entidades de coordinación técnica.

La cooperación bilateral se caracteriza por una intencionalidad política, casi siempre responde a intereses políticos, por lo que no siempre responde a los fines de desarrollo social, económico, cultural, político; distinto de los discursos oficiales por parte de los donadores.

Cooperación descentralizada. “Se pueden entender dos conceptos encubiertos bajo este nombre. Un concepto amplio que se refiere al tipo de cooperación horizontal y participativa, protagonizado por actores de las sociedades civiles del Norte y del Sur tales como ONG’s, Universidades, Cooperativas, Municipalidades, etc. Otro concepto restringido limitado a la cooperación financiada y gestionada por entes públicos locales, territoriales” (Ayllón; 2007: 8)

La cooperación descentralizada no tiene una definición exacta, debido a que es un fenómeno relativamente nuevo y no ha sido estudiado sistemáticamente estudiado; sin embargo existe un consenso de que “abarca las acciones de CID impulsadas desde el ámbito local y llevadas a cabo por actores cuyo ámbito de actuación se sitúa por debajo del Estado: gobiernos descentralizados, actores del ámbito sindical, empresarial, universitario y sociedad civil, fundamentalmente” (Martínez y Sanahuja; 2010:41).

Cooperación Sur-Sur (CSS): este tipo de cooperación puede ser entendida como la que realizan los países ubicados geográficamente en el sur o bien con el

mismo nivel de desarrollo, se caracteriza porque tiene una visión más horizontal de la forma en la que se coopera y con relaciones más igualitarias.

De acuerdo a la definición que proporciona el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la (CSS): “está basada en relaciones directas y horizontales entre países que enfrentan problemas comunes y que tienen como propósito superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo. Promueve el desarrollo pleno de nuestros países, a través de mecanismos como: el intercambio comercial, el intercambio de experiencias exitosas, y la inclusión. La CSS y Triangular, y en consecuencia los proyectos que en esta materia se instrumentan en América Latina y el Caribe se caracterizan por sus principios básicos de solidaridad, complementariedad, igualdad, no condicionalidad¹⁷ y respeto de la soberanía”.

Cooperación triangular: este concepto refiere las prácticas que realiza un país en desarrollo (donante) quien aporta los recursos, en colaboración de un país de menor desarrollo o renta media (socio) a favor de un tercero en vías de desarrollo (beneficiario). Este tipo de cooperación lo que busca es que al ser el socio y beneficiario relativamente parecidos en cuanto a características culturales, lingüísticas y económicas; compartan experiencias similares en lo que respecta a problemas de desarrollo.

Para la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), la cooperación es “una modalidad innovadora la CI que consiste en una asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio otorgante de Cooperación Horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones de una tercera nación en desarrollo”.

¹⁷ El término condicionalidad de la ayuda es un elemento inherente a la cooperación internacional, la cual en su acepción elemental consiste en un mecanismo que pretende conformar un marco de conducta entre los socios cooperantes, en donde se establecen los compromisos contraídos entre las partes involucradas en el seno del programa de cooperación que se trate, señalando los procesos a seguir en caso de que alguna de las partes no atienda las estipulaciones previamente concertadas (Prado; 2010; 12).

De acuerdo a la Secretaría General Iberoamericana, “la cooperación Triangular surge de una experiencia horizontal establecida a partir del intercambio de capacidades entre dos países en desarrollo que dialogan de igual a igual, asumiéndose que el tercer actor puede ser un país desarrollado, un organismo multilateral u otro país en desarrollo” (Gómez-Galán, Ayllón y Albarrán; 2011:18).

En ese sentido la cooperación triangular es un instrumento que se ha practicado durante los últimos años y su importancia ha ido creciendo debido a que diversos países como Colombia, Brasil, Argentina, México, Chile, Corea del Sur han creado sus propias Agencias de Cooperación y se encuentran en la lista de países emergentes y a su vez tienen un papel dual de la cooperación, es decir son oferentes y receptores encaminándose al compartir experiencias.

1.4 Evolución Histórica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

A lo largo del siguiente apartado se describirán las diferentes etapas por las que ha ido transitando la CID, se distinguiéndose cinco etapas históricas, de acuerdo al planteamiento de Ernesto Soria Morales (Soria; 1999: 59). Los acontecimientos sociales, políticos, culturales y económicos fueron determinando y gestando nuevas modalidades de cooperación, lo cual ha propiciado el surgimiento de diversos actores dentro del Sistema Internacional y orientación de dicha actividad.

La primera etapa comenzó tras la caída del nazismo y fin de la Segunda Guerra Mundial, donde se empieza a configurar el SCID, con la Conferencia del Breton Woods llevada a cabo en New Hampshire, EUA, donde las potencias aliadas establecen diferentes mecanismos para la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), ahora Banco Mundial (BM).

La Conferencia del Bretton Woods establecería las bases para la creación de un nuevo modelo de cooperación económica internacional, que reactivara la

economía de los países devastados por la guerra y constituyera una estructura monetaria y financiera que hiciera frente a las crisis económicas.

En ese sentido, la cooperación surgió con un enfoque económico y asistencialista. Primero se crearon instancias de cooperación económica que fueron independientes de otros organismos con enfoques más sociales como el FMI y el BM, los cuales son organismos autónomos con diferentes mecanismos de concertación. El sistema de voto es ponderado, es decir, depende de la cuota de recursos que cada país aporte. Por tradición la dirección general es designada para los países del norte, un estadounidense para BM y europeo para FMI.

Como lo señala Hernán Santa Cruz, desde el inicio se despojó a la ONU de una influencia real en la toma de decisión y medidas concretas para el cumplimiento de los objetivos en materia económica y social, debido a que el FMI y BM se separaron de su jurisdicción, limitándola en las principales medidas de cooperación financiera y monetaria internacional (Santa Cruz; 1984: 89).

La CID es uno de los ejes esenciales sobre los que se articulan las relaciones internacionales (Gómez-Galán y Sanahuja: 1999; 17). El contexto histórico de la CID, surge a partir de la Segunda Guerra Mundial y también desde de la conformación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹⁸, la cual fue creada, el 24 de octubre de 1945 a través de la Carta de San Francisco, con carácter de Organización Internacional:

..... Grupo o asociación que se extiende por encima de las fronteras de un Estado y que adopta una estructura orgánica permanente. Se debe hablar de organizaciones intergubernamentales debido a que están los representantes de cada Estado. Las tres características específicas son las siguientes: un órgano representativo de todos los Estados miembros (suele recibir el nombre de Asamblea General), un Órgano más reducido (integrado por miembros cualificados, ya elegidos en base a ciertos criterios

¹⁸ De acuerdo a Medina, durante el siglo XIX se comienzan a gestar las Organizaciones Internacionales como apéndices de la unión entre Estados donde se reconocía la soberanía de las entidades políticas que los componen, es así como se comienzan a gestar las primeras formas de organización internacional. Ejemplo de ello son las diferentes comisiones fluviales, así como diferentes comisiones internacionales. En la segunda mitad del siglo XIX aparecen nuevas formas de cooperación institucionalizada entre Estados en los terrenos técnico y económico.

de importancia relativa o potencial económico) y una Secretaría General u Oficina (cuyo frente se encuentra el secretario general o director administrativo) (Medina; 1999: 54).

Una consecuencia inmediata de la Segunda Guerra Mundial¹⁹ fue la desorganización en Europa en todos los ámbitos: social, político, cultural, que se tradujo en crisis sociales, desabasto de servicios básicos, entre otros. Ante ello era imprescindible el establecimiento de un Organismo de carácter internacional que estuviera encargado de coordinar diversas acciones en materia de cooperación internacional, se veía un “interés y disposición por parte de la comunidad mundial para resolver determinados problemas, tanto de carácter social como de distintos servicios (Prado; 1999: 7).

A través de la creación de la ONU se pretendía establecer un nuevo orden mundial, bajo los principios de igualdad y paz; mediante distintos mecanismos de cooperación. Para ello, se estipuló en la Carta de las Naciones Unidas, artículo primero, como uno de sus propósitos fundamentales; lo siguiente:

“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...”

De acuerdo a la Carta de San Francisco, uno de los propósitos fundamentales de la ONU, sería el impulsar la cooperación entre los Estados para

¹⁹ Como antecedentes en 1919 se impulsó a iniciativa del presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson (quien había promovido activamente en Europa “los catorce puntos”, con la finalidad de establecer una serie de medidas para hacer del mundo un lugar más estable, el objetivo era establecer una organización internacional, que se llamaría la Sociedad de las Naciones. El intento fracasó porque el promotor de esa iniciativa no respaldó política y económicamente la iniciativa de cooperación. Se firmó en 1919 el Tratado de Versalles que daría la base para la conformación de la Sociedad de las Naciones que “sería el primer Organismo de carácter mundial con el objetivo fundamental de mantener de la paz y seguridad internacional (Prado; 1999: 6).

Un elemento positivo de la creación de la Sociedad de las Naciones es que se comenzó a adquirir experiencia en la práctica de ciertos organismos especializados como lo es la Organización Mundial del Trabajo (OIT) y el Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

resolver los principales problemas internacionales. A partir de 1945 se comienza a diseñar el orden mundial.

Es decir que, bajo el amparo de Naciones Unidas se comenzaron a gestar importantes Organismos Internacionales²⁰. Un órgano importante de la ONU, es el Consejo Económico y Social (ECOSOC), cuyo objetivo es coordinar a los 14 organismos especializados²¹ y promover la cooperación internacional, dicho consejo está bajo autoridad de la Asamblea General.

A partir de 1945 se comienzan a vislumbrar una mayor consolidación del Sistema de Cooperación para el Desarrollo, en buena medida coordinado por el Consejo Económico y Social, auspiciado por la ONU.

Con base en los siguientes planteamientos se puede afirmar que:

A partir de entonces Naciones Unidas, a través del ECOSOC, ha diseñado y llevado a cabo una amplia gama de estrategias de cooperación internacional a favor del desarrollo. Fue así como bajo la dirección del mismo, se instituyó lo que podemos denominar como el Sistema de Cooperación para el desarrollo de Naciones Unidas (SCDNU), que comprende el conjunto de instancias y

²⁰ En un inicio los primeros Organismos Internacionales en surgir, fueron los de carácter financiero, los más representativos son los siguientes: el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO).

²¹ Las atribuciones del Consejo Económico y Social se encuentran establecidas en el capítulo 10 del artículo 61 al 72 de la Carta de las Naciones Unidas. Al ECOSOC lo integran 54 países miembros que son elegidos cada tres años por la Asamblea General. Los 14 organismos especializados que coordina son los siguientes: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), Fondo internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), Organización Marítima Internacional (OMI), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Mundial del Turismo (OMT), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Unión Postal Universal (UPU).

Las Comisiones Económicas regionales fueron creadas en 1960 y también las coordina el ECOSOC, son las siguientes: para Europa (CEE), para Asia y Lejano Oriente (CEALO), para América Latina y el Caribe (CEPAL), para África y para Asia Oriental.

Las Comisiones Orgánicas que coordina, son las siguientes: de Estadística, Población y Desarrollo, Desarrollo Social, Condición Jurídica y Social de la Mujer, Estupefacientes, Prevención del Delito y Justicia Penal, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Desarrollo Sostenible y Foro de las Naciones Unidas para los Bosques.

eventos de fomento al desarrollo instituidas y realizadas bajo el amparo del CES. Es importante subrayar que desde 1945 hasta nuestros días, las actividades del SCDNU dependen de dos elementos básicos: por un lado la voluntad de los Estados miembros para apoyar políticamente al CES, y por el otro, efecto del anterior, de las contribuciones financieras otorgadas por los Estados miembros para financiar las actividades de los órganos subsidiarios (Prado y Ochoa: 2005; 211).

Es así como las primeras actividades de cooperación se iniciaron en las Naciones Unidas, estuvieron orientadas hacia la de cooperación técnica. Bajo el mandato de distintos Organismos de la ONU se trató de fomentar la cooperación por medio del multilateralismo. Ejemplo de ello es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como órgano intergubernamental de la ONU, reestructurado a través de la Asamblea General en 1965, derivado de la fusión del Fondo Especial y el Programa Ampliado de Asistencia Técnica para el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollado²².

Los esfuerzos por promover la cooperación internacional y en general una modalidad distinta de organización internacional se vieron afectados por la Guerra Fría porque la cooperación se fue politizando y fue utilizada como un elemento blando de política exterior para contener al enemigo en la lucha política-ideológica.

Al respecto Sotillo señala que:

Desde 1945 el mundo ha sufrido grandes transformaciones y toda una serie de acontecimientos calificados como históricos. Tras la Segunda Guerra Mundial, el nuevo orden basado en la bipolaridad sustituyó al régimen colonial de los antiguos imperios europeos. La geoestrategia colocó a los países en la dialéctica de amigo- enemigo fijada por la bipolaridad EE UU- URSS (Sotillo; 2011: 102).

Desde un punto de vista geopolítico, la finalización de la II Guerra Mundial, marcó el comienzo de la Guerra Fría entre el bloque socialista liderado por la

²² El Programa Ampliado de Asistencia técnica había sido creado en 1949, con el objetivo de coordinar la asistencia técnica; impartida por parte de expertos de la ONU. El Fondo Especial fue creado mediante la Resolución 1240 en 1958 para diseñar y ejecutar los programas de desarrollo a gran escala. El objetivo principal de dichos programas era que los países en vías de desarrollo (PVD) accedieran a una serie de servicios técnicos o consultivos con el fin de potenciar su desarrollo socioeconómico.

Unión Soviética y el capitalista por Estados Unidos de América. Este contexto marcará profundamente el nacimiento y posterior evolución de la cooperación internacional hasta el punto que, como sostiene Griffin, “los programas de ayuda exterior no fueron otra cosa que un subproducto de la guerra fría: la confrontación ideológica entre el Este y el Oeste habría determinado el destino real de los flujos de ayuda, de tal manera que quedaban asignados de acuerdo con criterios geoestratégicos, buscando en último término el establecimiento de “zonas seguras” (Calabuig y Torno; 2010: 14)”.

Es decir se puede afirmar que

... no siempre la cooperación bilateral ha correspondido a fines legítimos de desarrollo económico y social, si no que ha servido para promover doctrinas, ideas o prácticas en los llamados países donantes.... (Urquidí; 1999: 36).

Aunado a la devastación de algunas regiones en el continente europeo, el proceso de descolonización de Asia y África fue determinante para la dinámica de cooperación. La descolonización generó el surgimiento de nuevos países con distintas necesidades, que posteriormente serían cubiertas por medio de la cooperación técnica, pero sobre todo financiera.

El primer ejercicio de cooperación en este período fue otorgado de manera bilateral fue el Plan Marshall, el cual fue promovido por Estados Unidos de América (E.U.A) en 1947, como un programa de ayuda externa durante la guerra fría a los países aliados, o en los cuales tuviera intereses estratégicos:

En la primera fase de la estrategia de contención de Washington se centró en la recuperación económica de Europa, más que en la competencia estratégica y militar a escala global (Sanahuja: 1999; 14).

En un inicio las iniciativas de cooperación que surgieron tenían como objetivo evitar el colapso de la economía y apoyar a las economías aliadas más fuertes con el fin de no generar una crisis económica que repercutiera en la

economía estadounidense; en ese sentido la ayuda con fines humanitarios pasó a segundo nivel. Ejemplo de ello es el siguiente párrafo:

En junio de 1947 el Secretario de Estado Marshall delineó las orientaciones básicas de esta iniciativa. Propuso un gran programa de asistencia a mediano plazo para evitar el colapso económico de Europa, ampliar la producción, aliviar la escasez de dólares e integrar a las clases trabajadoras. Marshall también pidió a Europa un esfuerzo de cooperación para ampliar el impacto de la ayuda, en el convencimiento de que la recuperación sólo sería posible si evitaban las políticas proteccionistas (Urquidí; 1999: 15).

Otros ejemplos del otorgamiento estratégico de ayuda externa por parte de Estados Unidos hacia otros países son expuestos por José Antonio Sanahuja en el siguiente párrafo:

La ayuda externa de Estados Unidos, debido a sus orígenes y condicionantes históricos e ideológicos, ha estado subordinada primordialmente objetivos de seguridad nacional, derivados del contexto de la Guerra Fría y en concreto, a lograr objetivos diplomáticos y estratégico a corto plazo, sostener regímenes autoritarios afines a Estados Unidos y finalmente conflictos armados en la áreas periféricas de la confrontación Este-Oeste. (Sanahuja; 1999: 10)

Como es evidente el ejercicio de cooperación y su origen mismo tuvo un trasfondo político durante la guerra fría, en ese contexto se formaron dos grupos antagónicos; por un lado estaba la parte occidental con la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y por la parte de Rusia, el Pacto de Varsovia.

El siguiente argumento resulta fundamental para entender el contexto en el que surge la CID:

“La aparición de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en el sistema de relaciones internacionales posterior a la Segunda Guerra Mundial no fue fruto exclusivamente de motivaciones humanitarias o éticas. Respondió más a una coyuntura geopolítica que venía determinada por la división bipolar del mundo en dos bloques antagónicos, capitaneados por las dos grandes potencias que emergieron de las ruinas de la guerra: los Estados Unidos de América (EEUU) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas” (Tema Relaciones Internacionales; 2008: 4).

El primer programa de cooperación en este período fue el Plan Marshall denominado oficialmente European Recovery Program (ERP), que tuvo un presupuesto de más de 17 mil millones de dólares, de los cuáles el 70% de esta cantidad se gastó en bienes y servicios estadounidenses). Los principales países beneficiados fueron: Alemania Occidental, Austria, Bélgica y Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

En 1949, se comienzan a establecer las bases de la configuración del sistema internacional de ayuda, cuando Harry S. Truman anuncia el programa llamado: “Punto Cuarto” (como un plan de ayuda técnica para países que lo requieran) y es donde “nacen oficialmente los países en desarrollo”:

Tenemos que embarcarnos en un programa nuevo y audaz para que nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial estén a disposición de la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Más de la mitad de la población Mundial vive en condiciones próximas a la miseria. Su alimentación es inadecuada y resulta víctima fácil de las enfermedades, su vida económica es primitiva y estancada. Su pobreza es un hándicap y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prosperas. Por primera vez en su historia la humanidad posee el conocimiento y la capacidad suficientes para aliviar el sufrimiento de esa gente [...] nuestros imponderables recursos de conocimiento técnico crecen constantemente y son inextinguibles [...] El viejo imperialismo- la explotación en provecho del extranjero- no cabe en nuestros planes [...] Una mayor producción es la clave para la prosperidad y la paz. Y la clave para una mayor producción es una aplicación más amplia y vigorosa del conocimiento técnico y moderno (Sotillo; 2011: p. 103).

A partir de 1945 y hasta el final de la segunda mundial, el esquema de cooperación que se practicó fue de carácter concesional, verticalista, discrecional

y durante la guerra fría manejado como una herramienta de política exterior, sobre todo de Estados Unidos.

Así, surge un concepto definido como multilateralismo hegemónico, el cual es definido por Robert Cox (1992, citado en Alonso, 2000) como un sistema verticalmente jerárquico, donde predominaban los intereses de los dos bloques, las confrontaciones entre ambos condicionaron las respuestas a las cuestiones internacionales (Boni; 2010: 17).

El carácter verticalista de la cooperación durante la guerra fría generó una limitación en los programas de colaboración ya que únicamente se enfocaban transferencia de recursos para incrementar la capacidad productiva e inversión, el enfoque reduccionista económico implicó que se formularán soluciones únicas a los problemas que padecían diferentes regiones alrededor del mundo.

El Plan Marshall debilitó al Sistema ONU, pues la vía bilateral estuvo por encima de la multilateral y como sucede hoy en día. Es decir una debilidad del Sistema de Naciones Unidas y de los distintos mecanismos que promueven la CID, es que las resoluciones no tienen carácter vinculante, “carecen de facultad para adoptar actos jurídicos de carácter vinculatorio (González; 2005:214).

En medio de la polarización y el conflicto este-oeste, la celebración de la Conferencia de Bandung en 1955²³ marcó un hecho histórico debido a que el objetivo de dicha conferencia fue la búsqueda de alternativas sociales, políticas y

²³ La Conferencia fue convocada por países del continente Asiático y Africano, mediante la invitación de los Primer Ministros de Birmania, Ceylán, Indonesia y Pakistán. Las tres principales ideas en torno a la conferencia eran: la coexistencia pacífica entre las dos potencias, neutralidad; es decir, la no alineación, respeto a la autodeterminación. En dicha conferencia se adoptaron 10 principios:

- 1) Respeto a los derechos humanos fundamentales y a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- 2) Respeto a la soberanía en integridad de todas naciones;
- 3) Reconocimiento de la igualdad de las razas y de todas las naciones grandes y pequeñas.;
- 4) no intervención en los asuntos internos de cada país;
- 5) Respeto al derecho de cada nación de defenderse sola o colectivamente, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;
- 6) Abstenerse de recurrir a acuerdos de defensa colectiva para servir a los intereses particulares de cualquiera de las grandes potencias y de ejercer presiones sobre otros países ;
- 7) prohibición del uso de la fuerza en contra de la integridad territorial o independencia política de cualquier país;
- 8) solución pacífica de controversias;
- 9) promoción de la cooperación;
- 10) respeto por la justicia y las obligaciones internacionales

económicas por parte de las naciones emergentes en el período de guerra fría. Esta conferencia es planteada como los orígenes de la cooperación sur-sur.

La Conferencia fue el punto de partida del surgimiento del “tercermundismo” y del Movimiento de los No Alineados, que se propuso encontrar una vía de desarrollo que se diferenciara de la senda capitalista así como de la socialista soviética. Bajo el liderazgo de India, Indonesia y, un poco más tarde, de la República Popular China, las naciones emergentes propiciaron el fortalecimiento de las relaciones entre ellas en una tentativa por romper o transformar las relaciones de dependencia con las antiguas metrópolis y construir nuevos modelos de organización política y de desarrollo económico y social (Zuluaga; 2006: 399).

La Conferencia de Bandung generó un nuevo fenómeno de integración llamado Movimiento de los Países No Alineados (NOAL), así como también tuvo eco en las distintas naciones, desarrolladas y en vías de desarrollo ya que no podían seguir aisladas, requerían ser integradas a los diferentes planes integrales de CID.

Lo anterior pone en evidencia la reconfiguración del sistema internacional durante los años sesenta. En 1964 la ONU realizó la primera Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)²⁴, donde los países no alineados unieron sus voces en torno a la creación de un esquema de cooperación donde las relaciones comerciales entre los países fueran equitativas y los precios se establecieran en condiciones de estabilidad e igualdad.

La celebración de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo en Ginebra en 1964 significó el reconocimiento del subdesarrollo y de la similitud de condicionamientos y obstáculos que enfrentaban los países de África, América Latina y Asia, independientemente de un pasado histórico disímulo, de estructuras económicas y sociales diferentes y de sus divergencias económicas (Green; 1980: 169).

²⁴ Se hizo evidente la necesidad de crear la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, con el objetivo de hacer contrapeso a las instituciones financieras internacionales.

A su vez el surgimiento de nuevos Estados en el Caribe, Asia y África, en la década de 1960 y 1970, generaron una heterogeneidad de necesidades; dependiendo del contexto geográfico y las características endémicas de cada nación recién independizada, lo que produjo una multiplicidad de nuevos receptores de CID.

De acuerdo a la resolución 1714 (XVI), emitida por la ONU²⁵ en 1961 los años sesenta fueron designados como, la “Década las Naciones Unidas para el Desarrollo”. El objetivo principal era aumentar el crecimiento económico de los países en desarrollo, la eliminación del analfabetismo, la promoción y el mejoramiento la educación. Los países desarrollados intentan cambiar el concepto de asistencia por el de cooperación, tratando de establecer una relación más igualitaria y recíproca. Involucrando a los receptores con distintos conceptos como la coparticipación, el cofinanciamiento y la corresponsabilidad.

Para garantizar que las campañas internacionales en pro del desarrollo reflejaran sus propias preocupaciones y perspectivas, los países en desarrollo organizaron una conferencia sobre los problemas de desarrollo económico, celebrada del 9 al 18 de julio de 1962 en El Cairo (Egipto, entonces conocido como República Árabe Unida) Tras aprobarse la Declaración de El Cairo de los países en desarrollo, por la Asamblea General de la ONU, el 18 de diciembre, la Asamblea recomendó al sistema de las Naciones Unidas que tuviera en cuenta los principios de la Declaración cuando se ocupara de las cuestiones relativas al desarrollo económico y social de los países en desarrollo (Jackson :2007).

Se trata ésta de una etapa histórica para la evolución del concepto de CID y la manera en que es visto, dado que se replantea, cambian sus metas y objetivos. Se toman en cuenta otras variables y no solo la económica.

²⁵ Reconociendo que el problema no era sólo la lucha contra el hambre, el 19 de diciembre de 1961 [resolución 1710 (XVI)], retomando la propuesta del Presidente de los Estados Unidos, la Asamblea proclamó el decenio de 1960 como el “Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. Durante el Decenio, los países en desarrollo se fijarían sus propios objetivos, con una tasa mínima de crecimiento anual del 5% del ingreso nacional agregado. La Asamblea también instó a que se adoptaran rápidamente medidas para eliminar el analfabetismo, el hambre y la enfermedad.

Por otra parte y como se ha indicado, durante ésta década la ayuda bilateral se fortalece, dado que los principales países donantes fundan sus propias agencias de cooperación, con esto se da un debilitamiento del sistema de cooperación de la ONU y un empoderamiento de la cooperación bilateral.

Retomando líneas de párrafos anteriores, muchas de las potencias canalizaron por la vía bilateral recursos hacia sus antiguas ex colonias, lo que reforzó el vínculo entre el manejo de la política de cooperación con la política exterior de los diversos países y sus respectivas Agencias.

En esos mismos años los países que gozaban de una estabilidad financiera crearon instituciones estatales de cooperación como las Agencias de Cooperación: surgió la USAID (United States Agency for International Development), BMZ (Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo) BMZ BMZ BMZ BMZ BMZ BMZ, COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación) DFID (Department for International Development), entre otros.

En el ámbito de la cooperación hacia América Latina, el primer ejercicio fue la Alianza para el Progreso, efectuada de 1961 a 1970, durante la administración de J. F. Kennedy. La cooperación fue ofrecida y otorgada con tinte político e ideológico; como se argumenta en los siguientes párrafos.

El objetivo de la Alianza era el de mejorar las condiciones económicas y sociales de los países en América que se inclinaron a prácticas democráticas y rechazaran el comunismo, impulsada como reacción a la Revolución Cubana en 1960 y para evitar la proliferación socialista en los países latinoamericanos y caribeños.

El interés de fortalecer la coherencia del sistema internacional de ayuda y su capacidad para el cumplimiento objetivos manifestado por el ECOSOC y la

Asamblea General de las Naciones Unidas, debido a que adoptaron dicha posición en la Estrategia Internacional para el Desarrollo en 1974²⁶.

Así, la nueva concepción de desarrollo implicaría transformaciones en las relaciones económicas entre países desarrollados y subdesarrollados. Los conceptos se vincularían más a como un proceso multidimensional que no solamente abarca las cuestiones económicas, sino también el ámbito: político, social y cultural.

Durante el mismo período se inició un fomento a la asociación entre países en desarrollo, en razón de un mejor entendimiento e identificación de problemas comunes. Así surgen iniciativas como la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)²⁷ en 1974.

La iniciativa de (CTPD) fue planteada como un esquema opuesto al tradicional Norte-Sur, y hubo una institucionalización y mayor impulso por parte de los países del Norte porque, “desde el punto de vista de las tecnologías y de la experiencia del desarrollo, el Sur tenía mucho que ofrecerse, y que las soluciones del Norte a los problemas del Sur a menudo no eran atinadas, precisamente porque el personal del proyecto con frecuencia carecía de experiencia respecto a las condiciones locales” (FAO; 1997).

“De esta manera, la CTPD se consideraba un modo de incrementar la autosuficiencia colectiva de los países en desarrollo, de acrecentar la eficacia y sostenibilidad de los proyectos de desarrollo y, por último aunque no de menor importancia, para reducir costos cuando comenzaron a disminuir los recursos para ayuda extranjera” (FAO; 1997) .

²⁶ Fue emitida mediante la resolución 1906 (LVII) del 2 de agosto de 1974, Ello con el objetivo de la coordinación entre los distintos Organismos Internacionales para el cumplimiento de los objetivos señalados en el Segundo decenio de la ONU, enfocado a la erradicación de la pobreza, en dicha proclamación se reconoce la importancia de movilizar los recursos financieros enfocados a la radicación de la pobreza, en particular de África y en los países menos adelantados, reconociendo que el crecimiento económico sustentado por una productividad creciente y un entorno favorable.

²⁷ La iniciativa se formalizó más tarde en 1978 a través del Plan de Acción de Buenos Aires, Argentina, durante una Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación técnica entre Países en Desarrollo, en el que 138 países en desarrollo que la cooperación no debe asignarse como manera de persuasión política y mucho menos injerir en los asuntos domésticos.

Posteriormente, en 1978 se llevó a cabo una reunión en Buenos Aires, Argentina, donde se delineó un Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los países en Desarrollo (CTPD)²⁸, que contribuyó a reforzar los lazos entre los Países en Desarrollo.

A partir de la creación del BM y FMI, surgió un marco institucional caracterizado por el libre juego de las fuerzas del mercado, contexto en el cual, según la perspectiva liberal, el crecimiento económico y el desarrollo de los países del sur sería el resultado de los intercambios comerciales y de la inversión privada. En este marco, el papel de la ayuda pública sería muy reducido y de carácter complementario respecto de los flujos privados, limitándose a ámbitos en los que existieran “fallos” del mercado. (Sanahuja, 2000: 70).

A finales de los sesenta, y como consecuencia de la crisis petrolera, hubo un gran impulso a la cooperación entre países los países desarrollados. Una de las iniciativas que tuvo lugar fue el “Grupo de los 77” y el “Movimientos de los países no alineados”, bajo la premisa fundamental que era posible crear un Nuevo Orden Mundial (NOEI)²⁹.

Los países desarrollados no dieron el respaldo político al NOEI, por lo tanto no se pudo establecer en la práctica debido a que para que exista el mismo debe haber cierta coordinación de todos los países que integran el sistema internacional.

²⁸ El 12 de septiembre del mismo año, los integrantes de 138 países redactaron un Plan basado en más de cinco años de investigación, en dicho Plan se establecían las necesidades y posibilidades de cooperación técnica entre países en desarrollo. El punto fundamental en el que convergen es la formulación de profundos cambios en los criterios respecto a la asistencia. Dicho Plan fue emanado de ciertas recomendaciones formuladas en base a las necesidades de los participantes y se instaba a todos los gobiernos, tanto del Sistema de Naciones Unidas a la comunidad internacional tomar las medidas necesarias para su efectiva aplicación. Fue aprobado en cumplimiento de la Asamblea General 31/179 del 21 de diciembre de 1976 y 32/183 del 19 de diciembre de 1977.

²⁹ El programa del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), nace oficialmente con las resoluciones 3201 (VI) y 3202 (VII) que corresponden a la Declaración sobre el Establecimiento de un nuevo Orden Económico Internacional y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, aprobados por la Sexta Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU. Las preocupaciones de los países se centraron más en el ámbito económico.

Ante ello los precios de las materias primas se dispararon y se generó una crisis. El reconocimiento de la gravedad y el alcance futuro de la situación originó que se comenzara a hablar de la interdependencia y se pusiera en marcha el diálogo Norte-Sur (Sotillo,2008: 10).

Éste tipo de Conferencias³⁰ crearon mecanismos en donde las voces de los países en vías de desarrollo fueron escuchados o al menos sus ideas fueron expuestas, donde los países de la periferia propusieron temas en la agenda internacional, como lo son la estabilización de los precios de las materias primas y la soberanía de los recursos naturales; entre otros.

En la década de los setenta se hizo evidente que el enfoque económico que se le había dado a la CID no era suficiente para que la población económicamente activa accediera a un empleo. La relación entre crecimiento económico y desarrollo era errónea debido a que la brecha entre países pobres y ricos aumentó.

En ese sentido es importante destacar el aporte del PNUD³¹ y de Amartya Sen en la definición de desarrollo humano, definiéndolo como “proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos”.

En esencia es la capacidad del ser humano de optar En otros términos, es la cantidad de opciones que tiene un ser humano en su propio medio, para ser o hacer lo que él desea ser o hacer. A mayor cantidad de opciones mayor desarrollo humano, a menor cantidad de opciones, menor desarrollo humano.

³⁰ El reconocimiento de la otioriedad en los países del Sur comenzó a partir de la Conferencia de Bandung en 1955, La primera conferencia de los NO-AL se celebró en Belgrado en septiembre de 1961; más tarde se celebraron las de El Cairo (1964), Lusaka (1970), Argel (1973), la IV Conferencia de la UNCTAD de Nairobi (1976), Colombo (1976); entre otras. “El número de sus miembros fue aumentando progresivamente, hasta alcanzar el número de 93 países miembros y otros 40 en calidad de observadores en la celebrada en La Habana (1979) ” (Hegoa;2006)

³¹ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), fue creado en 1965 por la Asamblea General,

Tras hacer un balance de los últimos 20 años, es revelador el informe publicado por el Club de Roma en 1972 titulado "Los límites del Crecimiento", el cual proyectaba un futuro fatalista debido al consumismo acelerado que generaba la sociedad moderna, imposibilitando a la tierra el suministro de recursos para una población que crece constantemente.

Es importante mencionar que la primera vez que se recomienda a los países del norte destinen el 0.7% del Producto Interno Bruto en AOD a los países del sur fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, llevada a cabo en Nueva Delhi en 1968³². En los siguientes apartados se hará referencia a los países que cumplen con el 0.7%.

Otro hecho relevante fue la Resolución de la Asamblea General 2626 (XXV) de 24 de octubre de 1970, en cual formulaba "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" donde se señala que:

"...cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0.7% de su producto nacional bruto (PNB)".

La primera disminución de la AOD con respecto al PIB mundial fue en 1973, donde representó el 0.27 del total (OCDE-DAC; 2013), ello derivado de la crisis petrolera y también de los conflictos Este-Oeste. En ese sentido, el BM comienza a desarrollar programas de cooperación técnica, especialmente en materia de administración pública y gestión monetaria y fiscal, así como amplió progresivamente su campo de acción hacia otras esferas, en una tendencia expansiva que se mantiene en la actualidad³³. En los años ochenta se presentaron

³² Se adoptó en las Naciones Unidas con la resolución 61, donde los países del Norte reafirmaron: "Lucharemos por el compromiso acordado de 0.7% del PNB para ayuda oficial al desarrollo tan pronto como sea posible y por incrementar el porcentaje de ayuda destinado a programas de desarrollo social".

³³ Actualmente trabaja sobre distintos temas entre los que se encuentran: Agricultura y desarrollo rural, cambio climático, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Educación,

crisis económicas importantes, derivadas de la devaluación del dólar, de la crisis del petróleo y el aumento de su precio. Ante ello se registró un endeudamiento excesivo en los países del sur, debido a los préstamos bancarios que había obtenido por parte de los países del norte. El resultado de la crisis fue mucha inflación y desempleo mundial.

La crisis de la deuda afectó principalmente a los países africanos y latinoamericanos, lo que se conoce como la década perdida³⁴, porque no hubo crecimiento e inversión, más que deudas y desestabilidad económica y social. Lo que generó el aumento de las brechas de desigualdad entre los países desarrollados y en desarrollo.

Derivado de la situación económica mundial, el debate que se había generado sobre el cambio de enfoque de cooperación quedó relegado y se centró en el tema de la crisis económica y las medidas para atenuarla. A pesar de aportes importantes de Sen quién afirmó que “las expansiones de las potencialidades humanas se constituyen como objetivo principal de desarrollo, y la superación de la pobreza y la inequidad se convierten en temas prioritarios” (Oetzel, 2008: 3).

La cooperación internacional durante el período de crisis se orientó hacia la condicionalidad, porque se aplicaron programas de ajuste estructural en los distintos países en desarrollo debido a que se les exigía que cumplieran con ciertos requisitos que serán analizados en los siguientes párrafos.

Es así que en 1989 se aplicó para los países latinoamericanos el “Consenso de Washington³⁵”, una serie de medidas macroeconómicas³⁶ para los

Eficacia de la ayuda, Energía y minería, Género, Infraestructura, Medio ambiente, Pobreza, Política económica y deuda, Salud, Sector Financiero, Sector Privado, Sector Público, Trabajo y Protección Social.

³⁴ Para México la década perdida fue en el sexenio de Miguel de la Madrid, se registró el mayor estancamiento, combinado con inflación. Sin embargo se introdujeron cambios estructurales que más adelante facilitarían la entrada del neoliberalismo económico y una mayor apertura hacia el exterior.

³⁵ En el Consenso de Washington se puede sintetizar en 10 medidas en cuanto a la política económica, las cuales se pueden resumir en las siguientes; 1) Equilibrar el presupuesto público, 2)reducción del gasto público 3) aumento de imposición indirecta mediante reforma fiscal, 4)

países liberarán su economía y así solucionarían sus problemas de deuda y se estabilizarían en términos económicos.

La aplicación del Consenso de Washington implicó para los distintos países del sur una serie de medidas de carácter estructural y reformas económicas que fueron propuestas por el FMI y BM, a condición de seguir recibiendo más préstamos, los ajustes tenían como objetivo reducir el déficit público y el externo.

Para las principales instituciones financieras internacionales el otorgamiento de nuevos préstamos sólo era posible a través de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Dichas medidas eran a corto plazo con el objetivo de que las economías a las que se les concediera el crédito las cumplieran y se integraran fácilmente al mercado mundial.

Esta situación afectó a los países en desarrollo, vulnerando a los grupos sociales más desprotegidos, debido a que los recursos que se destinaban al sector público fueron recortados, el desempleo aumentó, muchos países perdieron su soberanía alimentaria lo que generó hambrunas y más pobreza.

Durante los años noventa se impulsó el concepto de desarrollo sostenible en la CID, que hacía referencia al capital humano y al empoderamiento de la población mediante un enfoque integral que involucre a todos los actores. Ejemplo de ello son los informe Brandt y el Brundtlan³⁷ en 1987.

liberalización de los tipos de interés, 5) liberalización comercial, evitando proteccionismo, 7) promoción de la inversión extranjera, 8) privatización de las empresas paraestatales, 9) desregulación de los mercados y 10) protección de los derechos de propiedad (Williamson; 1990: 20).

³⁷En dicho documento la principal idea era la relación inseparable entre desarrollo y medio ambiente, señala que la protección ambiental había dejado de ser una tarea nacional o regional convirtiéndose en una cuestión global. Así como el tema de desarrollo involucraba a todos los países y no solamente a los que no lo tenían. Ya no se trataba de que los “pobres” siguieran el camino de los “ricos”. Como la degradación ambiental es consecuencia tanto de la pobreza como de la industrialización, ambos debían buscar un nuevo camino. La importancia de este documento no sólo reside en el hecho de lanzar el concepto de desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable), definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades

Otro cambio notable en esta concepción del desarrollo tuvo lugar a comienzos de los años noventa con la consolidación del concepto de *desarrollo humano*, acuñado por el PNUD. A través de esta concepción del desarrollo humano se pretendió desplazar el protagonismo de la dimensión material - ampliación de las capacidades productivas-, para convertir al ser humano, con sus potencialidades y múltiples dimensiones -ampliación de las capacidades humanas-, en protagonista y destinatario último del proceso de desarrollo. En consecuencia, se pasó a caracterizar el desarrollo como el proceso de *ampliación progresiva de las oportunidades y capacidades de las personas*, individual y colectivamente (Alonso; 2008: 16).

En ese sentido es importante destacar el aporte del PNUD y Amartya Sen en la definición de desarrollo humano, definiéndolo como “proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos” (London; 2006: 5).

En esencia es la capacidad del ser humano para ser libre y de optar en términos de igualdad de oportunidades. En otros términos es la cantidad de opciones que tiene un ser humano en su propio medio para hacer o ser lo que él desea ser o hacer. A mayor cantidad de opciones, mayor desarrollo humano y viceversa.

Durante la década de los ochenta en la cooperación Norte-Sur hubo una reducción de los flujos de cooperación públicos y se generó un aumento del capital privado, debido a la desestabilización en la economía internacional. Ahora la designación se haría bajo criterios políticos-comerciales de condicionalidad.

Con datos proporcionados por la OCDE, para los años 80, la media en cuanto a ayuda al desarrollo por miembros del CAD fue de 36032.85 millones de dólares, en comparación con la década de los noventa que fue de 56 667 millones

de las futuras generaciones, sino que este fue incorporado a todos los programas que desarrollaba la ONU)

de dólares, que representó una reducción del 37% tomando en cuenta la década siguiente.

En lo que respecta a la CID, a finales de los ochenta y principio de la década de los noventa el enfoque se centra principalmente en el fomento de las políticas neoliberales, reformas económicas y liberalización de las economías de los países del sur.

Aunado a ello en los década de los noventa, el principal acontecimiento político internacional fue el progresivo debilitamiento del bloque socialista y posterior Caída del Muro de Berlín, lo que finaliza el confrontamiento Este-Oeste. En la historia mundial contemporánea y en las Relaciones internacionales significó el fin de la Guerra Fría.

Anteriormente a la crisis económica de los años ochenta había hecho que el monto de AOD que destinaban los países del norte disminuyera. Sin embargo el monto continuó disminuyendo en los próximos años, de pasar en 1991 con cifras de 61854 millones de dólares y contratándola con la de 1997, cuyo monto fue de 49 048 millones de dólares, lo que representa una disminución de 21% menos respecto de la fecha antes mencionada.

Lo anterior se puede explicar debido a un fenómeno conocido como la fatiga de la ayuda³⁸ en los años noventa, debido a que varios países donantes consideraron que las enfermedades, la inestabilidad en los países tercermundistas, los problemas medioambientales en cuarenta años de practicar la CID, en lugar de disminuir habían aumentado.

Otra tesis pensada como consecuencia de la caída le Muro de Berlín era que los conflictos Este-Oeste terminarían, porque ya no había una confrontación

³⁸“La expresión “fatiga de la cooperación” ha sido utilizada recientemente por los países donantes para mostrar su decepción ante los resultados conseguidos tras más de cuarenta años de diversos ensayos de fórmulas para el desarrollo. Aunque haya alcanzado una especial difusión en los últimos años, ya en 1969 la Comisión Pearson detectó la existencia de esa sensación entre los países donantes. Desde entonces, con relativa frecuencia ha hecho aparición la expresión a modo de explicación de las causas de la caída de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Tras esa expresión se esconden muchos contenidos que no suelen precisarse y se prefiere su utilización de una manera ambigua (HEGOA; 2006).

entre las dos potencias. Ante ello, el Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, proclamaba que llegaba la hora de recoger los dividendos de la paz. En ese nuevo orden mundial disminuiría la conflictividad y, por tanto, los gastos destinados a la guerra se invertirían en la paz y el desarrollo, especialmente de los países más atrasados (Sotillo; 2008: 13). Sin embargo ocurrió lo contrario.

A pesar de que en esta década se trató de dar un renovado impulso a la CID, a partir de la caída del Muro de Berlín; un pensamiento positivo al respecto es que la ayuda ya no sería otorgada como instrumento persuasivo y derivado de ello cambiaría la concepción de desarrollo fuera más allá de la idea de crecimiento económico. Esto no fue posible, ya que el fin del equilibrio bipolar significó una desestabilización del sistema internacional porque generó numerosas crisis y conflictos armados³⁹.

En esa misma década sucede el fenómeno conocido en la CID como la <<fatiga de la cooperación>>⁴⁰, porque los resultados en los países en desarrollo no eran los esperados y la situación empeoró, sobre todo por el agravamiento de pobreza en la que se encontraban los países tercermundistas.

A pesar del fenómeno de la fatiga de la cooperación, en 1994 el PNUD impulsa de nuevo un concepto importante: el de seguridad humana, tratado en el *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 1994, estrechamente ligado con el concepto de desarrollo humano.

³⁹ Los conflictos que se originaron a la caída del Muro de Berlín en Medio Oriente fue: la Guerra del Golfo Pérsico (1990-1991), en Europa la Guerra de Yugoslavia (1991), que desencadenó varios conflictos étnicos entre croatas y serbios y posteriormente el conflicto se trasladó a Bosnia y Herzegovina (1992-1995), conflictos armados en los Balcanes, el Cáucaso, la Guerra de Kosovo (1998-1999), el Conflicto de Chechenia (1994-1996), en África la Guerra entre hutus y tutsis en Ruanda y Burundi (1990-1994), entre otras. Aunado a la disminución de AOD porque ya no había países que persuadir, se designaron montos para ayuda humanitaria y de emergencia a las poblaciones de países que se encontraban en conflicto.

⁴⁰ El término fue utilizado para designar el descontento general de los resultados obtenidos tras más de cuarenta años de poner en práctica la CID, una de las primeras evaluaciones que pusieron en evidencia la falta de coherencia y dirección en la CID fue el informe Pearson. Había una creciente desconfianza ante la falta de resultados esperados y después de los recursos aportados a través de AOD.

El concepto de seguridad humana está estrechamente con el de desarrollo humano como un enfoque pluritemático que engloba al ámbito económico, social, alimentario, ambiental, político, personal y comunitario. No como se pensaría con el enfoque de seguridad militar. En ese sentido los esfuerzos internacionales deben centrarse en el cumplimiento de la seguridad humana vulnera la seguridad internacional.

Con la finalidad de darle un impulso renovado a la CID, se realizaron diferentes cumbres y conferencias⁴¹, promovidas bajo el amparo de Naciones Unidas, con la finalidad de fomentar el multilateralismo diversos temas en la agenda internacional para redefinir los objetivos comunes de desarrollo.

En ese contexto dichas cumbres fueron el escenario de la aparición del movimiento transnacional paralelo de ONG y otras organizaciones sociales, que desembocaron en las movilizaciones de Seattle de noviembre de 1999 ante la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Sanahuja: 2009: 1).

Estas iniciativas han sido de carácter multilateral y han tenido como objetivo poner sobre la mesa los principales temas permanentes de los países miembros de la ONU y las medidas que se tomarán en su conjunto para resolverlos o apaliarlos. El problema mayor estriba en que este tipo de conferencias no tienen carácter vinculante y al ser un numeroso grupo de países en difícil llegar a un acuerdo unánime.

⁴¹ Como antecedentes de las cumbres que se celebraron en los noventa como la de Medio Ambiente (Estocolmo 1972); Población (Bucarest, 1974); Desarrollo Industrial (Lima, 1975); Mujeres (México, 1975). Por mencionar algunas, se encuentran las siguientes: Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990), Cumbre Mundial sobre la Educación (Jomtién, 1990), Medio Ambiente y Desarrollo (Rio, 1992), Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Mujeres (Beijing, 1995), Alimentación (Roma, 1996), entre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), Financiación Internacional para el Desarrollo (Monterrey, 2002) Mujer (Nueva York, 2005, Diálogo de Alto nivel sobre la migración de Alto nivel sobre la Migración Internacional y Desarrollo (2006), Consenso de Monterrey. Reunión de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2008), Conferencia de las Naciones Unidas sobre los objetivos de Desarrollo del Milenio (2010), Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (2011), Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río +20), el otras.

La última Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20), realizada en Río de Janeiro Brasil, se hizo énfasis en el desarrollo sostenible y en la puesta en marcha de una agenda post-2015, en la que se establezcan nuevos objetivos con el mismo enfoque de desarrollo sostenible (ODS) que se basarán en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Con la finalidad de promover la efectividad de la CID y generar consensos entre los diferentes actores involucrados, durante los últimos años se han promovido foros de Alto Nivel (FAN) como los siguientes: FAN sobre Armonización (Roma 2003), Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Programa de Acción de Accra, Principios de Estambul, Declaración de Dili, FAN Busán (2011) y la última Sobre la Eficacia de la Ayuda post 2015 (AGCED) en México (2014), a las cuales se hará referencia más adelante.

En cada una de las Conferencias se trató de hacer énfasis en los problemas comunes que tenían las naciones. Estas cumbres se convirtieron en foros políticos donde se concentraban diversos actores con el fin de establecer acuerdos para tomar medidas en los problemas que convergían para lograr el cabal cumplimiento de los ODM.

Sin embargo uno de los obstáculos reincidentes dentro del SCID es la politización en la designación de la ayuda, es decir la condicionalidad que ponían los países para ofrecer ayuda bajo el cumplimiento de requisitos que ellos estipulaban. Esto conduce inevitablemente a un deterioro y al replanteamiento del papel de la CID, los mecanismos y la manera en la que se practica.

A mediados y finales del decenio de los noventa, se empezó a configurar lo que se ha denominado la “Nueva Arquitectura de la Ayuda”, a la que se hará referencia en el último apartado del capítulo de manera más específica. Y en esas mismas fechas comenzó un impulso hacia la renovación de la CID, contribuyendo a fortalecer dicha arquitectura.

En ese sentido los condicionantes históricos son fundamentales, como el como la securitización⁴² de la agenda, que se generó a partir del año 2001 con los atentados del 11 de septiembre. En ese sentido los objetivos giran en torno a intereses de cooperación en materia de seguridad nacional y del resguardo de la misma.

A pesar de desde 1950 la ONU comenzó a impulsar los decenios del desarrollo por medio de las distintas cumbres, se centró en la lucha contra la pobreza y la promoción de los ODM. Los resultados no fueron los esperados, porque los niveles de pobreza y en general el nivel de vida en los países en desarrollo no habían cambiado.

Otro desafío fueron los resultados del 11S en los donantes porque para la CID significó retroceso⁴³, debido que la agenda se enfocaba en los temas de seguridad y actualmente se encuentra en la etapa de redefinición de los objetivos, metas, estándares ligadas a la Nueva Arquitectura de la Ayuda, misma que se analizará en el último apartado.

Por ejemplo, después de los ataques del 11 de septiembre, los mayores receptores de AOD fueron países como: Afganistán, de pasar de una cifra en el año 2000 de 436 millones al 1309 millones en 2002, Irak para el año 200 recibía 101 millones de dólares y para 2287 en el año 2033, y para 2006 8889 millones de dólares en el 2000 y las cifras de 2000 de Pakistán fueron de 702 millones y para 2002 aumentó a 2105 millones de dólares.

Lo anterior pone de manifiesto que los flujos de AOD estaban estratégicamente asignados a aliados y enfocados a preservar la seguridad nacional, lo anterior es expuesto por el siguiente autor:

⁴² Esta palabra es utilizada para denominar la dinámica de CID después de que sucedieron los atentados a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, a partir de ese hecho la CID deja de enfocarse a objetivos propios del desarrollo y centra su atención en el eje de la seguridad. Los países del norte destinan recursos a países que pudieran representar amenaza para su seguridad nacional.

⁴³ Se observaron distintos cambios derivados de la securitización de la ayuda debidos a que los criterios de asignación de ayuda, las modalidades (apoyo a operaciones militares) y cambio en los destinatarios de los mayores flujos de ayuda.

“En ese contexto, con prácticas que recuerdan a las de la guerra Fría, Estados Unidos y algunos de los países que se han sumado a la <<Guerra del Terrorismo>>, están utilizando la ayuda externa como instrumento de política exterior y de seguridad, apoyando a países aliados, como Pakistán o la reconstrucción de Afganistán o Irak” (Sanahuja; 2005:136).

Al contextualizar el proceso histórico por el que atravesó el SCID después de los ataques del 11 de septiembre, la agenda de seguridad y el ataque a los grupos extremista en Medio Oriente se tornó a la seguridad nacional como prioridad internacional dejando de lado a la agenda del desarrollo como tema centrales en la CID.

1.5 Los principales actores de la Cooperación internacional para el Desarrollo

En términos generales se habla de actores en la CID para hacer referencia a los distintos sujetos del sistema internacional que diseñan, y ejecutan acciones de CID. Se habla de actores tradicionales cuando son los Estados y sus Agencias de Cooperación Internacional, Organismos Internacionales, Organismos Descentralizados, Organismos Financieros Internacionales. También existen actores no tradicionales como lo son los Organismos No Gubernamentales, Empresas Transnacionales, Fundaciones públicas y privadas, Universidades públicas y privadas, Sindicatos, entre otros que hacen que el SCID sea más diverso y dinámico.

Dentro de los actores de la CID existen instituciones públicas y privadas. En las públicas están las Organizaciones Internacionales, las Agencias de Cooperación de los países y de las administraciones regionales y locales que cuentan con programas de cooperación. En el ámbito privado se encuentran las que tienen fines lucrativos como las ET y las que no, como las OSC y las ONG. Posteriormente se analizarán algunos actores y la incidencia que tienen en el SCID.

1.5.1 La Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La ONU desde su creación y en su carta estableció la cooperación internacional como eje de acción para la solución de los problemas internacionales. En ese sentido ha impulsado numerosas iniciativas, la principal ha sido el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴⁴, que serán analizados posteriormente como antecedente de una nueva arquitectura del desarrollo.

En el ámbito multilateral la ONU sigue ejerciendo un papel relevante⁴⁵ en el sistema internacional, sobre todo porque uno de los programas más importantes a favor del desarrollo es el PNUD. También el papel de la Asamblea General es fundamental debido a que hay equidad en cuanto los países desarrollados y en desarrollo. El presupuesto para el año 2012-2013 es de 5.150 millones de dólares⁴⁶,

El SNU está integrado por distintas Agencias Especializadas, las cuales desarrollan actividades de cooperación en materia técnica y dependen del ECOSOC para su coordinación. Se distinguen las siguientes: 1) la Organización Mundial 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

⁴⁴ La iniciativa fue lanzada en la Cumbre del Milenio en el año 2000 y fue ratificada por todos los Estados miembro, se realizó una declaración conjunta en el que se establecieron ocho objetivos, con metas cuantitativas que debieron cumplirse en 2015.

⁴⁵ Si observamos en la actualidad en SCID ha sufrido diferentes cambios en su estructura debido al surgimiento de nuevos actores, sin embargo el sistema multilateralista impulsado por la ONU se ha visto limitado debido a que los mayores flujos de cooperación se han concentrado de manera bilateral. Por otra parte la OCDE y algunos mecanismos de gobernanza global como el G-7 y el G-7 ejercen mayor influencia en el ordenamiento de la agenda global.

⁴⁶ La cifra representa una reducción del 5% respecto del año anterior, debido a los ajustes derivados de la crisis económica se decidió recortar en 260 millones.

(OMPI) 13); el Fondo Internacional Desarrollo Agrícola (FIDA), 14) la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

La mayoría de los órganos principales del Sistema de Naciones Unidas tienen un órgano que se dedica a las tareas de cooperación. Asistencia o desarrollo de manera directa o indirecta. Existen cinco Comisiones Regionales que se desarrollan acciones en pro de la CID. En ese sentido el ECOSOC coordina las acciones en cada región en el ámbito económico.

Muestra de lo anterior es el siguiente párrafo:

Las Naciones Unidas es la única institución mundial comprometida con el desarrollo. Prácticamente todas las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas tienen algún aspecto dedicado a la asistencia al desarrollo y la cooperación, ya sea de manera directa o indirecta. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo comprende los 33 fondos, programas, organismos, departamentos y oficinas de las Naciones Unidas que desempeñan un papel primordial en los esfuerzos de desarrollo (ONU, 2014).

En ese sentido la ONU a través de los Organismos que coordina, ofrece distintos tipos o modalidades de cooperación en ámbitos específicos y haciendo énfasis a la CID con el objetivo de incrementar el desarrollo humano a través de las distintas iniciativas que emprende. Lo anterior es congruente con el cumplimiento de los ODM ya que de alguna manera ciertos organismos de la ONU se encargan de un tópico en específico.

Ejemplo de lo anterior es el FIDA y la asistencia técnica que ofrece a través del desarrollo de proyectos enfocados a los procesos agronómicos y la mejora del manejo de recursos naturales y productivos en pro de las comunidades rurales población rural. Ello es un ejemplo de los distintos enfoques con los que se trabaja.

El Banco Mundial, dentro de Naciones Unidas también juega un papel fundamental en la CID, debido a que aparte de préstamos ofrece asistencia técnica en todos los países para desarrollar proyectos en múltiples temas entre los que se encuentran los siguientes: agricultura, administración de justicia, y admón. pública, salud, energía, abastecimiento de agua; entre otros.

Otro organismo es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), surgió en 1965, como una fusión del Programa Ampliado y el Fondo de las Naciones Unidas “puede considerarse al PNUD como el canal principal con el que cuenta SNU para otorgar recursos de cooperación enfocada al desarrollo (Soria Morales; 1999: 88).

Es importante mencionar que el PNUD es el que coordina las actividades de cooperación de manera técnica, y cuenta con el principal organismo multilateral de cooperación a nivel mundial, tiene un fondo que se ha constituido por las contribuciones voluntarias que realizan sus miembros. Las áreas de trabajo en las que se enfoca son: gobernabilidad democrática, desarrollo sustentable, combate a la pobreza, desarrollo humano, equidad, reducción de riesgos y desastres, promover el crecimiento de la capacidad nacional y combate al VIH.

El Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) es una de las principales contribuciones del PNUD en esta esfera. El IDH y el Índice de Desarrollo Humano⁴⁷, publicados anualmente desde 1990, han demostrado que no existe un vínculo automático entre el aumento del PIB y el bienestar humano.

De acuerdo al Informe del PNUD 2013, la distribución provisional de gastos en programas que coordina dicho organismo es de 4.074.147.75 dólares, de los cuales el 31% será destinado para el logro de los ODM y reducción de la pobreza, 24% para la promoción de la gobernabilidad democrática, 24% para el Apoyo a la prevención y recuperación de la crisis, 14% gestión de la energía y el medio ambiente para un desarrollo sostenible y 7% para otros gastos programáticos.

⁴⁷ Es indicador que determina el nivel de desarrollo que tienen los países del mundo, ideado para conocer, no sólo los ingresos económicos de las personas en un país, sino también para evaluar si el país aporta a sus ciudadanos un ambiente donde puedan desarrollarse mejor. Está basado en tres variables: 1) esperanza de vida al nacer, 2) Educación, 3) PIB per Cápita.

El índice IDH aporta valores entre 0 y 1, siendo 0 la calificación más baja y 1 la más alta. En este sentido, la PNUD clasifica a los países en tres grandes grupos: 1) Países con Alto desarrollo Humano (“High Human Development”). Tienen un IDH mayor de 0,80. 2) Países con Medio desarrollo Humano (“Medium Human Development”). Tienen un IDH entre 0,50 y 0,80. 3) Países con Bajo desarrollo Humano (“Low Human Development”). Tienen un IDH menor de 0,50.

En cuanto a la distribución por regiones el 27% es destinado para Asia y el Pacífico, el 23% América Latina, el 23% para África, el 13% para los Estados Árabes, el 8% para Europa y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y el resto 6% para otros gastos programáticos” (PNUD; 2013: 55).

1.5.2 La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una Organización que se creó en 1961 como sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), que era la institución encargada de administrar el Plan Marshall. Actualmente las actividades de la OCDE abarcan prácticamente todos los ámbitos de las políticas públicas, desde el empleo y las cuestiones macroeconómicas, la regulación financiera y el medioambiente, pasando por educación, agricultura, comercio, competencia, desarrollo, energía, industria, inversión, gobernabilidad, ciencia y tecnología, servicios públicos, fiscalidad, transporte, entre otros.

La integran 34 países miembros⁴⁸, y posee características únicas, porque es un foro donde se discuten y se trabaja en conjunto para enfrentar los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización. Actualmente dicho foro ha ido adquiriendo mayor peso en las Relaciones Internacionales porque es más dinámico debido a que son menos países y estos tienen mucho peso político y económico.

Los países miembros de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea de Sur, Chile, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, los Países Bajos, Polonia,

⁴⁸ A la OCDE están afiliadas las economías de mercado más poderosas y entre sus 34 miembros producen 60% de los bienes y servicios del mundo. Sin embargo, la membresía se ha ampliado para incorporar a los países emergentes mencionados anteriormente. La influencia que tiene es más en el ámbito económico⁴⁸ porque es el reflejo de la mayoría de los gobiernos toman en las políticas en asuntos económicos, institucionales y sociales. Uno de los objetivos de la OCDE es hacer análisis y recomendaciones de las distintas políticas públicas que se aplican en los distintos países.

Portugal, el Reino Unido, la República Checa, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea, es considerada como una Organización y también participa en los trabajos de la OCDE.

Una de las diversas actividades que realiza es la publicación de diferentes estudios y publica informes y boletines periódicos donde se evalúan distintas temáticas como: agricultura, asuntos sociales, y bienestar, ciencia y tecnología, comercio, desarrollo, economía y crecimiento, educación, empleo, energía, gobierno y administración pública, medio ambiente, migración, entre otros.

La OCDE es un foro intergubernamental, donde sus miembros discuten los principales problemas internacionales y la manera en cómo afrontarlos. Otros países miembro tienen economías en vías de desarrollo y emergentes, con estatus especial de acuerdo a variables económicas como: México, Brasil, India, Sudáfrica, China, Chile y Corea del Sur. En estos últimos años los países de la OCDE han necesitado de las economías emergentes para reforzar legitimar y reforzar la gobernanza del sistema económico internacional (OCDE, 2004).

El proceso de toma de decisión en la OCDE es el siguiente:

“Las normas para la toma de decisiones han sido diferentes en función del nivel de gobierno, algo que es común en otros organismos internacionales. La estructura de gobierno de la OCDE es piramidal y comprende el Consejo, las Comisiones y la Secretaría. El gobierno del Consejo se lleva a cabo a través de los representantes de los países miembros y la Comisión Europea, cada uno de los cuales cuenta con un voto. El método preferido para la toma de decisiones en el Consejo es el consenso, no obstante, los representantes que no están de acuerdo con una decisión pueden abstenerse y las decisiones no resultan vinculantes, es decir no están obligados a cumplirla. Los representantes son los embajadores que trabajan a tiempo completo y de forma permanente en la sede de París. En el Consejo, cada miembro de la OCDE tiene el mismo peso” (Clifton y Díaz; 2011; 123) .

En la medida en que el crecimiento de la posguerra elevaba de forma significativa el nivel de vida de casi todos los países miembros, la OCDE se fue convirtiendo en la organización del mundo desarrollado occidental, el llamado

“Club de los Ricos⁴⁹”.

Con la caída del muro de Berlín en 1989, la OCDE replanteó⁵⁰ su papel debido a que la no podía justificarse desde la lógica de la guerra fría; uno de los objetivos que se planteó fue el de ejercer un impacto más claro en los países no miembros, en aras de contribuir a una economía mundial estable y con crecimiento.

Este foro es un espacio privilegiado para impulsar ciertos temas de la agenda internacional. Sus decisiones afectan la relación con terceros, ya que ha servido como catalizador para reformas en otros ámbitos como el comercial o fiscal, debido a que se emiten las principales tendencias de cooperación.

“Para el desarrollo de sus actividades, la OCDE cuenta con mecanismos específicos que hacen de ella un foro único para compartir políticas, intercambiar las mejores prácticas y aprender unos de otros. La evaluación entre pares constituye, indudablemente, el rasgo más característico de la OCDE. Los países que se someten a esos análisis son objeto de una ligera presión por parte de sus pares, para esforzarlos a comprometerse realmente en la aplicación de determinadas políticas (Gurría; 2011: 34).

Un punto positivo es que su membresía ésta se ha ampliado, en 2011 se integraron Chile, Eslovenia, Estonia e Israel. Los países que no forman parte de la OCDE, se encuentran de cierta manera integrados porque son invitados a foros de discusión y también se encuentran organismos de la sociedad civil, empresas privadas, sindicatos, etc.

⁴⁹ En ese sentido el siguiente párrafo puede explicarnos mejor la situación “La OCDE de está esforzando por no perder su proyección y relevancia a escala internacional, adaptando sus tareas, prioridades y relaciones con los restantes países, debido a que era llamado el “Club de los Ricos porque en sus inicios los países que eran miembros representaban el 91% del PIB mundial (El PAÍS; 2013). Actualmente representan el 60%.

⁵⁰ Ante la proliferación de actores y fondos de CID, la OCDE se replantea y emerge como un foro donde se coordina y establecen temas prioritarios en los cuales se debe cooperar entre los países, mediante la cooperación inclusiva. Sin embargo uno de los retos principales a los que se enfrenta son la gobernabilidad, la capacidad presupuestal y administrativa y la ampliación de su membresía, debido a que si se dejan atrás estas características se privaría al foro de modernización e integración llegando a perder trascendencia e incluso legitimidad.

“Gracias a estas innovaciones somos una organización más abierta y plural, a la vez más sensible a los complejos retos que afrontan los países en desarrollo y de ingresos medios” (Gurría; 2011: 36).

La OCDE apuesta por la gobernabilidad⁵¹ debido a que los análisis que elaboran son variados tópicos (interdisciplinarios) y no únicamente se centran en el plano económico:

“La OCDE también debe trabajar estrechamente con otras organizaciones internacionales. Indudablemente, la crisis ha expuesto los límites del enfoque de “una organización por cada área temática” frente al de gobernabilidad global, prevalente en esta última década. Considerar que deben asignarse tareas específicas y exclusivas a una determinada institución, apartando a las demás, no nos parece un modelo de actuación sostenible, incluso aunque puntualmente pudiera aportar contribuciones reseñables en determinados ámbitos. Naturalmente, las organizaciones internacionales deberán coordinar su actuación, para evitar duplicaciones de esfuerzos (ibídem; 2011: 37)”.

Una de las estrategias de la OCDE para mantenerse a la vanguardia es “la fijación de las agendas internacionales”⁵² (De la Torre; 2005: 71). Sin embargo un desafío sigue siendo la escasa representatividad de personal de las nacionalidades de los países miembros, debido a que la mayoría de los funcionarios que laboran en la OCDE pertenecen a la nacionalidad francesa, inglesa y estadounidense.

Un punto a favor de la representatividad es que por primera vez es elegido un Secretario General proveniente de un país en desarrollo; José ángel Gurría Treviño actualmente ocupa el puesto máximo, desde 2006. Ello debido a que

⁵¹ El concepto hace referencia a establecer ciertos mecanismos que democratizan, establezcan reglas claras que regulen su instrumentación de acuerdo a ciertos principios como son: planeación y sistematización de fines y efectos.

⁵² “En cuanto a la primera; la particular estructura organizativa de la OCDE a través de sus Comités le permite ejercer una gran influencia internacional guiando las actitudes y actividades de las burocracias de las principales economías del mundo. Estos grupos de funcionarios o expertos pueden construir “comunidades epistemológicas” (Haas, citado en De la Torre; 2005 :71) que por su prestigio cumplen un rol fundamental en el desarrollo de la política y el derecho internacional. Ese papel de usina coloca a la OCDE a la vanguardia del debate económico internacional, ayudando a impulsar o a desechar cierto tipo de comportamientos sociales entre sus miembros y la comunidad global. En segundo lugar la preponderancia de la OCDE en el debate internacional se complementa con la influencia ejercida en la fijación de las agendas internacionales. Esta influencia tiene lugar en dos etapas. La primera por la elección de los gobiernos del foro al cual someter la cuestión t segundo por la influencia que algunos organismos internacionales ejercen sobre otros organismos internacionales.

anteriormente el puesto lo ocupaban mayoritariamente los franceses, daneses, suecos y canadienses.

1.5.2.1 El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

Dentro de la OCDE existe lo que se denomina Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el cual fue creado el 23 de julio de 1961 por iniciativa de Estados Unidos, posterior a la creación de la OCDE, dicho órgano es el principal encargado de coordinar a los países industrializados donantes de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) .

De acuerdo a Sanahuja la misión del CAD es la de:

Promover una estrategia de cooperación y ayuda al desarrollo ordenada efectiva y con la financiación adecuada. Para ello estimula el debate entre los miembros respecto a las políticas de cooperación y los problemas del desarrollo, y propone acciones concretas para la acción. Desde el punto de vista institucional, el CAD es uno de los comités especializados de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Puede dirigir recomendaciones a los órganos de la OCDE y directamente a sus miembros.

Es decir, es el órgano principal de la OCDE encargado de coordinar a los países industrializados donantes de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), es también el responsable de la información, documentación y asesoramiento; en base a lo anterior diseña las directrices que rigen el sistema de ayuda de los donantes y se evalúan dichas acciones.

El CAD estimula y coordina esfuerzos de los países miembros de la OCDE en torno a políticas que incentiven desarrollo en los países receptores. También desempeña un papel transcendental en la elaboración de las políticas porque no solo provee asesoramiento, documenta e informa, sino que planea las directrices de la AOD de los países que lo componen. Puede decirse que, junto con el Banco Mundial y el PNUD, constituye el núcleo donde se elabora la política internacional de CID.

De acuerdo a Sanahuja la misión del CAD es:

Promover una estrategia de cooperación y ayuda al desarrollo ordenada efectiva y con la financiación adecuada. Para ello estimula el debate entre los miembros respecto a las políticas de cooperación y los problemas del desarrollo, y propone acciones concretas para la acción. Desde el punto de vista institucional, el CAD es uno de los comités especializados de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Puede dirigir recomendaciones a los órganos de la OCDE y directamente a sus miembros.

En términos de AOD, de acuerdo cifras del CAD-OCDE para 2013 fue de 134 838 millones de dólares, que representa el 0.3 % de PIB mundial. Al continente africano es al que se le destina un mayor flujo de recursos, concretamente a la región subsahariana con un total de 30 309 millones de dólares y sorprendentemente en segundo lugar se encuentra Europa con 26 589 millones de dólares. Se puede inferir que Europa desbancó a la región asiática como segunda región de destino de AOD por la crisis mundial y los efectos que persisten.

El CAD trabaja mediante la organización de Grupos de Trabajo, Grupos de Expertos, Redes Informales y Grupos Temporales de Tareas en los que los Estados miembros están representados por especialistas. Actualmente existen catorce Direcciones⁵³.

Se han detectado tres etapas desiguales de los flujos de ayuda, como es puesto en evidencia por el siguiente autor:

- a) 1960-1991, tendencia ascendente, correlativa a la ampliación del número de donantes.
- b) 1991-2002, ciclo de retroceso.

⁵³ Cada una de las Direcciones que lo conforman se encargan del análisis riguroso de las políticas que emprenden en los diferentes tópicos que van desde asuntos económicos, medioambiente, administración pública, desarrollo territorial, ciencia y tecnología, industria, empleo, asuntos sociales, agricultura y pesca y desarrollo local. La mayoría de las Direcciones tienen que ver con asuntos económicos, estadísticos, empresariales, comercio, fiscales entre otros.

- c) 2002-actualidad, en el que la revitalización de la ayuda enlaza con los compromisos del Milenio, aunque también con la cobertura de ciertas singularidades (alivio de la deuda en Nigeria e Irak; ayuda suministrada con motivo del tsunami asiático de 2005; actividades de reconstrucción en Afganistán; etc.). De hecho, cabría hablar de una “securitización” de la ayuda en este periodo, fruto de la prioridad que tomaron las cuestiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo internacional y la atemperación de sus fuentes, plasmada en la ayuda recibida por los llamados “Estados frágiles”. Al cabo, el balance no resultaría satisfactorio por cuanto la ayuda apenas se ha triplicado, pese a que el número de donantes también lo ha hecho y el nivel de renta per cápita de sus miembros ha aumentado (Alonso; 2009: 11).

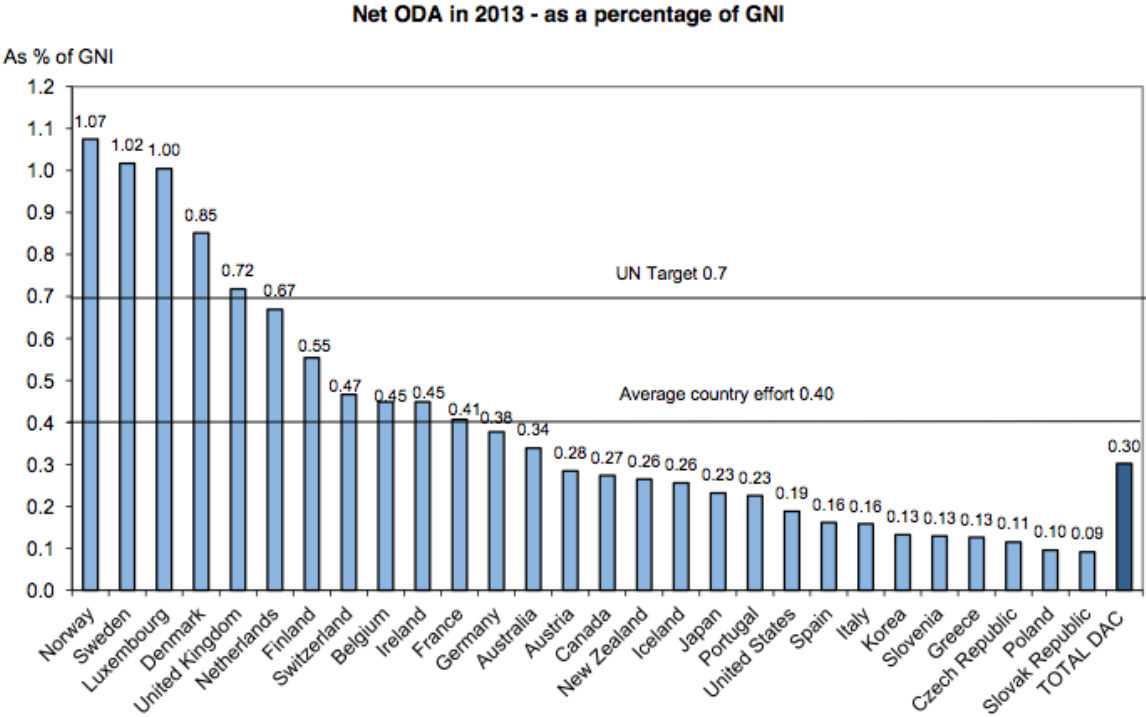
El CAD organiza regularmente reuniones en las que se exponen los resultados de los exámenes mutuos donde de las actividades de ayuda a los países miembros: niveles, beneficios y eficacia de esta ayuda, con el fin de que la eficacia de la ayuda mejore.

Los reportes son hechos anualmente por el CAD, en ellos se examinan las tendencias y estadísticas de la ayuda que se destina al desarrollo que se titula: “Informe de Cooperación al Desarrollo”. Así como también colabora con los países donantes el establecimiento de ejes rectores de cooperación para garantizar la coordinación y eficacia de la misma.

Es a través del CAD donde la OCDE desempeña un papel fundamental en el SCID, debido a que supervisa y evalúa la ayuda que proporcionan los países donantes tradicionales. Ante la proliferación de fondos e instituciones dedicados a ofrecer cooperación, a pesar de que es positivo por un lado que el número de oferentes aumente es necesario una labor de canalización que trata de proporcionar el CAD.

Los únicos países miembros del CAD⁵⁴ que cumplen con el objetivo de destinar más del 0.7 % de su PIB son: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Reino Unido. Los países que menos aportan en proporción a su PIB son Corea del Sur, seguido de Japón, Italia, Grecia y Estados Unidos. Para muestra de ello la siguiente gráfica:

Gráfica 2. Flujos totales de ODA (2013) respecto al porcentaje del PIB



Fuente: OCDE- CAD, 2014.

Las cifras para 2012 proporcionadas por el CAD que hacen referencia al monto que donan los miembros del mismo, fue de 126 880. 54 millones de dólares, cifra que disminuyó sustancialmente respecto a cifras de 2011 cuyo

monto fue de 134607.24 millones de dólares. Para 2013 las cifras retornaron a 135 830 millones de dólares.

De acuerdo a cifras de 2013 de la OCDE, el monto que se destina de AOD a los países menos desarrollados es de 43 106.65 millones de dólares. En ese orden a los países que se les destina el mayor porcentaje en ese rubro son (millones de dólares): Afganistán con (5811), República Democrática del Congo (3926), India (3004), Vietnam (2818), Pakistán (2212) e Indonesia (2110).

Lo anterior puede explicarse bajo la imperante lógica de la securidización que continúa dentro del SCID; es decir la asignación estratégica de los recursos en base a criterios de seguridad; sobre todo porque países como la India y Pakistán poseen armamento nuclear. En este caso la AOD se estaría usando como instrumento persuasivo.

1.6 La Nueva Arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Tras más de seis décadas de practicar cooperación internacional fue imperativo hacer una evaluación de las prácticas llevadas a cabo durante 50 años, porque si bien la CID ha sido un instrumento que ha contribuido al progreso en ámbitos diversos, en otros ha sido ineficaz.

Al llegar al siglo XXI se trata de renovar los fundamentos que impulsaron el régimen de la ayuda externa de la Guerra Fría, es decir, que fueran más allá de instrumentos estratégicos y motivaciones poscoloniales, debido al fenómeno de interdependencia que generaba la globalización⁵⁵.

⁵⁵ Definido como un proceso que se ha incrementado hasta límites desconocidos los niveles de integración e interdependencia entre países y mercados por encima de las fronteras nacionales. Semejante proceso ha llevado aparejado una revalorización de las capacidades del mercado como instrumento idóneo de asignación y coordinación social. Se proclaman las virtudes asociadas al progresivo predominio del mercado que la globalización comporta; y se confía en que la existencia de un único mercado planetario, sin interferencias en el libre juego de sus factores constituyentes - a tal aspira la ideología globalista-, termine por incrementar los niveles de eficiencia y bienestar de la comunidad internacional (Alonso: 2000).

El impulso que se le da a la CID mediante su reestructuración o nueva arquitectura⁵⁶ corresponde a dos factores internacionales. El primero tiene que ver con el impulso a las políticas de cooperación enfocadas en la seguridad y a los efectos de la crisis económica mundial y reducción de los montos de CID.

Diversos son los factores que imposibilitaron en distintos casos los efectos de la CID como lo es expuesto por el siguiente autor:

El problema es que el desarrollo es, en sustancia, un proceso de adquisición de crecientes grados de capacidad y autonomía por parte de los pueblos; y es difícil que esos objetivos se alcancen a base de someter a esos mismos pueblos al dictado de la voluntad, supuestamente técnica, de los donantes. La evolución de la doctrina revela, además, que no existe nada parecido a una pragmática del éxito en materia de desarrollo, lo que resta legitimidad a quienes pretenden imponer una única senda de política económica y social a los países (Sanahuja; 2006: 3).

Ante la emergencia de nuevos actores dentro del SCID, como las ONG's, los grupos regionales con mayor peso económico como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica o los foros como G-7 o G-20) las dinámicas de coordinación y políticas de cooperación se modifican y adaptan a las circunstancias.

Existe entonces una necesidad de regulación, “brota un deseo por articular una gobernanza⁵⁷ a escala planetaria llamada a organizar las bases políticas de la convivencia global. Ante ello el siguiente autor refiere:

“Ante la imposibilidad de un gobierno mundial, Keohane y Nye ven una solución intermedia para resolver problemas de gobernanza global: un conjunto de prácticas que mejoren la cooperación y creen válvulas de seguridad para canalizar presiones políticas y sociales, consistente con el mantenimiento de los

⁵⁶ La arquitectura de la ayuda es el conjunto de reglas e instituciones que gobiernan los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo. Aunque en su mayoría se refiere a la ayuda financiera, También contempla otro tipo de asistencias que, finalmente, se pueden contabilizar en términos financieros; es decir, no toda la ayuda es vía transferencia monetaria, sino que también hay ayuda en especie o cooperación a la que se asigna un valor monetario, y por tanto se considera dentro de la financiación (Lucatello y Cruz; 2009; 83).

⁵⁷ Este Concepto de acuerdo a Keohane y Nye es el proceso y las instituciones, tanto formales como informales, que guían y limitan las actividades colectivas de un grupo (Serna; 2009: 25).

Estados nación como la forma fundamental de organización política. No obstante, al lado de éstos existen hoy un conjunto heterogéneo de agentes, privados y públicos, que contribuyen a la generación de orden y a la conducción de asuntos a nivel global, cuya eficacia depende de las redes en que se encuentran inmersos y la posición que ocupen dentro de dichas redes. Asimismo, se trata de redes de gobernanza en las que ninguna jerarquía es dable a ser aceptable o efectiva.

Podemos afirmar entonces que la llamada gobernanza global involucra complejas interacciones entre Estados, organizaciones intergubernamentales, y actores no-estatales de diversa índole (como empresas transnacionales y ONGs internacionales). A continuación haremos algunas referencias a algunos de estos actores (Serna; 2010: 26)".

Uno de los problemas que no ha solucionado la CID es la pobreza, porque continúa siendo uno de los dificultades principales que afectan a más de la mitad de la población mundial, en ese sentido los datos compilados por el BM son reveladores. Entre 1950 y 1980 la desigualdad internacional, medida a través del coeficiente de Gini⁵⁸, pasó del 0,43 al 0,46, pero en los veinte años posteriores ese índice aumentó de 0,46 a 0,54 (Sanahuja; 2006: 11). Actualmente, de acuerdo a datos del Banco Mundial para datos de 2012 fue de 0,36.

Para intentar remediar esta situación y en un contexto internacional más afín al desarrollo, después de la Guerra Fría. El 8 de septiembre del 2000, los 189 países reunidos en la Asamblea General, acordaron la "Declaración del Milenio" con la que se comprometieron a ejecutar las políticas precisas para que en el año 2015 miles de personas puedan vivir con dignidad.

La nueva arquitectura de la CID fomenta unas reglas más claras para hacer más eficaz la cooperación a seis décadas de practicarla, lo anterior es expuesto por el siguiente autor:

"En esencia, el fomento a la gobernabilidad de la CID, pretende incentivar relaciones de colaboración entre el Norte y el Sur más igualitarias, participativas y responsables entre los actores involucrados, así como ejercer transformaciones internas a nivel país a efecto de mejorar su gestión interna en este ámbito; todo ello con el fin de aumentar la

⁵⁸ El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos (o del consumo) entre los individuos u hogares de un determinado país desde una distribución de perfecta igualdad. La perfecta igualdad corresponde a 0 y la perfecta desigualdad, a 100.

predictibilidad de sus resultados, dedicados incrementar cuantitativa o cualitativamente el bienestar de determinado grupo poblacional (Prado; 2011; 56).

Otra muestra del cambio en el sistema de ayuda es la práctica cada vez más constante de la cooperación Sur- Sur, la promoción de la misma en programas y agendas de las Naciones Unidas y la OCDE, quienes afirman que la influencia de los países de renta media en la CSS ha crecido y representa un factor clave en la reducción de la pobreza.

En ese sentido “la gobernanza global de la ayuda implica un desafío común en la instauración de nuevas formas de cooperación internacional a las que los países en desarrollo, con su experiencia de décadas en CSS, pueden aportar aire fresco e ingredientes como la horizontalidad, la equidad y el consenso. En este sentido, se puede afirmar que esta progresiva ampliación ya está efectivamente produciéndose, en la medida en que la CSS se ha convertido en una realidad presente en los diferentes foros multilaterales de diálogo y coordinación de posiciones entre grupos de países (Ayllón; 2009: 2)”.

Dicha arquitectura se define, por una parte, por el establecimiento de objetivos universales en materia de desarrollo, que son los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y por el nacimiento de nuevos instrumentos que pretenden alcanzar el logro de estos nuevos objetivos con una mayor eficacia.

Los ODM se aprobaron por unanimidad en Declaración de los Objetivos del Milenio, y “tras una serie de consultas con el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y Agencias Especializadas de Naciones Unidas, se fijaron los ODM; ocho objetivos que deberían, en principio, lograr unos mínimos en materia de desarrollo del 2000 a 2015.

Los ODM que se fijaron son ocho, con 21 metas cuantificables. En cuadro siguiente se ejemplifican:

Gráfico 3. Los ODM



Fuente; (ONU, 2014)

Un primer establecimiento de la comunidad internacional hacia el cumplimiento de metas más claras, con indicadores medibles, fue el impulso a la Declaración de los objetivos del Milenio (ODM)⁵⁹ aprobada la Asamblea General, mediante la resolución 55/2. Los ODM giran en torno a tres ámbitos: bienestar económico, desarrollo social y sostenibilidad medioambiental, a través de la una mejor asociación global que lleve a cabo ciertas acciones.

La Declaración de los ODM es la culminación de las estrategias que, desde la década de los sesenta ha venido implementando la ONU con las cumbres del decenio. Esta medida también fue impulsada por organismos multilaterales y por los del Breton Woods (por el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio).

Estos Objetivos se centran en aspectos sociales de desarrollo y uno de los fundamentales establecido por el PNUD desde los años sesenta fue el combatir la

⁵⁹ En septiembre de 2000, la Cumbre del Milenio congregó en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, al mayor número de dirigentes mundiales de la historia de la humanidad. En esa fecha de importancia crucial, los representantes de 189 estados miembros de las Naciones Unidas se reunieron para reflexionar acerca del destino común de la humanidad. Todos los países del mundo estaban interconectados de manera más amplia y profunda que en cualquier otra época de la historia, y el aceleramiento del proceso de globalización prometía un crecimiento más rápido, así como el aumento de los niveles de vida y nuevas oportunidades.

pobreza extrema, actualmente este organismo apoya al cumplimiento de todos los ODM. A partir del año 2000 comenzó a tener un impulso más importante.

“La declaración de los ODM abarca múltiples temas de interés colectivo. Cada sección contiene una serie de objetivos que sintetizan el marco ético-político de una alianza entre países desarrollados y en desarrollo. La agenda multilateral retoma una visión integral de desarrollo partiendo de la premisa de universalizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” (CEPAL; 2005: 2).

Los ODM son considerados un avance importante en el SCID debido a que es la primera vez se fijan distintas metas de alcance internacional⁶⁰ (con estrategias y se establece la temporalidad de cumplimiento) y que hasta ahora estaban dispersas como objetivos distintos programas. A pesar de que los ODM contaron con el respaldo político de 189 países firmantes, no fue así en los años posteriores a la crisis económica.

De acuerdo al informe de la ONU en 2009, los avances del logro de los ODM fueron amenazados por la crisis económica; que conllevó a un crecimiento económico lento o negativo; la reducción de los fondos de los países donantes⁶¹; y la disminución de las oportunidades comerciales para los países en desarrollo. Otro elemento es el impacto del cambio climático en el mundo, que vulnera aún más la situación de muchos países en vías de desarrollo.

En ese sentido una de las primeras críticas a los ODM, y en específico a la reducción de pobreza es que:

“África no conseguirá los objetivos de reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, alcanzar la educación primaria universal y reducir la mortandad materno-infantil. Otro aspecto es que el diseño de los ODM “hace ver a África peor de lo que realmente

⁶⁰ Se planteó que la fecha en que se cumplirían los ODM, sería 2015. Actualmente se trabaja en una nueva Agenda Post 2015 y se han establecido diferentes tópicos entre los que se centran en: la salud, la gobernanza, la educación, el crecimiento y empleo, el desarrollo sustentable, la gestión del agua, la energía, la seguridad y nutrición; entre otros.

⁶¹ Para ejemplificar la magnitud de los recortes de los diferentes países del norte y sobre todo del continente Europeo, para el año 2012 España destinó el 026% de su PIB, lo que representa que recortó 1589 millones de euros en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la cifra más baja en la historia de cooperación Española.

está (Easterly, citado en Bello; 2010: 2)".De acuerdo al reporte de los ODM-2013, particularmente la reducción de la pobreza extrema registra avances uniformes: "1 200 millones de personas viven todavía en la pobreza extrema. En África Subsahariana casi la mitad de la población vive con menos de 1.25 dólares al día, y es la única región donde la cantidad de personas que viven en la pobreza extrema ha aumentado interrumpidamente, pasando de 290 millones de pobres en 1990 a 414 millones en 2010, lo cual corresponde a más de un tercio del total mundial que vive en la indigencia" (ONU; 2013: 7)⁶².

Siguiendo con el impulso a la NACID, posterior a la Cumbre del Milenio se realizaron distintos foros para tratar de contribuir a la gobernabilidad de la CID, en ese sentido se pueden mencionar las siguientes Ronda del Desarrollo en Doha (2001), Conferencia Internacional sobre la Financiación para el desarrollo o Consenso de Monterrey (2002), Foro de Alto Nivel en Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busán (2011)

En el año 2001 se llevó a cabo una Ronda de negociaciones de la OMC, llamada *Ronda de Desarrollo*, en Doha Qatar, con el fin de impulsar en el ámbito multilateral negociaciones que dieran preferencias comerciales y arancelarias a los productos de los países en vías de desarrollo, debido a que no tenían capacidad de competir con los países del norte y los fuertes subsidios que destinaban al sector agrícola.

Los compromisos más relevantes de Doha en materia de desarrollo se refieren al comercio agrícola, al Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC), al "trato especial y diferenciado" en todos los sectores a los Países Menos Avanzados (PMA), y al apoyo técnico a los países más pobres en la negociación y la ejecución de los acuerdos. En materia agrícola, la Declaración compromete a los miembros de la OMC a reducir las barreras proteccionistas y los subsidios internos y a la exportación —que según estimaciones de la OCDE y el Banco Mundial se sitúan entre 300.000 y 350.000 millones de dólares al año, lo que supone cinco veces el total mundial de ayuda oficial al desarrollo—, y fija un calendario preciso para la negociación, por el que el 31 de marzo de 2003 se deberían fijar las directrices de negociación (Sanahuja; 2003:3)

⁶² Para ver un informe más completo sobre el cumplimiento de los ODM, puede consultarse el Informe de 2013, de la Asamblea General disponible en internet: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>

Sin embargo la Ronda no logró lo esperado, porque hubo desacuerdos en lugar de reivindicaciones en las negociaciones y los países del norte se negaron a dejar de subsidiar su producción, sobre todo hubo una actitud inflexible de la Unión Europea, lo cual fue visto como un fracaso puesto que no hubo un avance claro en cuanto a las políticas de CID.

Un segundo paso del impulso a la nueva arquitectura de la CID, fue la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, México, se llevaron a cabo una serie de negociaciones para proponer mecanismos en pro del cumplimiento de los ODM.

Sin embargo al término de la conferencia no arrojó los resultados previstos ya que repite varios compromisos a los que se habían hecho referencia distintas conferencias, por ejemplo, sobre la destinación del 0.7 del PIB para la CID.

Lo anterior queda manifestado por Sanahuja:

Sin embargo, el “Consenso de Monterrey” se limitó a reiterar el viejo objetivo del 0,7% del PIB de los donantes, sin establecer obligaciones imperativas al respecto, ni un calendario preciso para su cumplimiento. Esta es quizás la mejor indicación de que el Consenso de Monterrey supone la reafirmación de un statu quo insatisfactorio, pues al mismo tiempo que se reiteró este objetivo, faltó ya de toda credibilidad después de treinta años de incumplimiento, se descartaron expresamente propuestas de textos preliminares para crear nuevos fuentes de recursos para financiar la ayuda al desarrollo, como las incluidas en el “Informe Zedillo”,¹² la “propuesta Stiglitz” para un uso activo de las reservas, o la sugerencia de Soros de utilizar las emisiones de Derechos Especiales de Giro para la financiación de Bienes Públicos Globales (Sanahuja; 2003: 7).

“En la referida Conferencia de Monterrey, el Banco Mundial planteó que sin recursos adicionales, que se situarían entre 40.000 y 60.000 millones de dólares al año, sería imposible alcanzar los Objetivos del Milenio” (Sanahuja; 2003: 11).

La Conferencia de Monterrey reafirmó la lógica del pensamiento neoliberal, que la inversión extranjera, el comercio y el capital privado son las principales fuentes de financiación para el desarrollo, muy parecido a los postulados de una década anterior, se hablaron entonces de un Post Consenso de Washington.

Un punto fundamental del fracaso de la Conferencia de Monterrey es señalado por Prado:

“El Consenso olvida señalar que los flujos foráneos generados por la IED y el comercio internacional, no pueden ser considerados mecanismos eficaces de financiación al desarrollo. Ello debido a que estos flujos atienden predominantemente a la lógica del mercado, donde el carácter distributivo y desarrollista no juega un papel importante. Esta circunstancia es aún más evidente en las economías más pobres del planeta, caracterizadas por su incapacidad de competir en el contexto mundial con otros receptores de dichos capitales en términos de equidad” (Prado, 2002: 43)

Por su parte en la Declaración adoptada en el 1er. Foro de Alto Nivel sobre la Armonización⁶³ (Roma, febrero de 2003), se establece una armonización de los donantes, y se habla de eficacia en la cooperación para lograr un mayor impacto. Otro cambio es en el lenguaje: de países receptores a países asociados.

En la Declaración participan una coalición formada por más de 80 participantes, entre actores bilaterales, multilaterales, países receptores, donantes tradicionales y emergentes, organizaciones de la sociedad civil, programas globales, el sector privado y los parlamentos. Este grupo es impulsor, junto con el CAD-OCDE, de los Foros de Alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.

Fue un momento histórico, pues por primera vez países donantes y receptores hacen balance conjunto de lo conseguido hasta entonces por parte de la cooperación internacional, aprobando la Declaración de Roma, que decreta compromisos en torno a un trabajo más eficaz y coordinado y hace hincapié en la alineación de la ayuda a las estrategias de los países socios y en la reducción de los costos de transacción para estos mismos países.

“La inquietud planteada en Roma permite establecer un ambicioso programa de actividades para facilitar que los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) promovidos en Monterrey se alineen con las prioridades de desarrollo del país socio. Para esto, la Declaración de Roma propone simplificar y armonizar los complejos procedimientos, políticas y prácticas vinculados a la cooperación, reducir sus costos conexos y mejorar la supervisión fiduciaria y la rendición de cuentas. La Declaración establece entonces algunas de las bases sobre eficacia de la ayuda, que posteriormente serán retomadas y fortalecidas en la

⁶³ El término hace referencia a la correlación entre los actores de la CID, a una mayor unión y combinación entre las partes involucradas.

Declaración de París” (Colombia; 2009: 21).

Por otra parte se reconoce la limitada capacidad de los receptores ante los inmensos requisitos de los asociados, así como la necesidad de que exista una coincidencia en las prioridades nacionales de desarrollo, lo cual tiene un alto índice de repercusión en la eficacia de la cooperación que se oferta.

La postura que de acuerdo a la declaración es que los países asociados deben jugar un rol de liderazgo, resaltando la coordinación y la armonización en la adopción de políticas, fomentando la rendición de cuentas, favoreciendo el progreso con una mayor flexibilidad.

En la Declaración se hace hincapié en la estrecha colaboración entre los gobiernos en cuanto a la armonización de las estrategias nacionales, por medio de exámenes previos e informes posteriores para medir el nivel de impacto.

Posteriormente se realiza en París otro Foro de Alto Nivel, del 8 de febrero al 2 de marzo de 2005, donde se adopta la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. En esta declaración se introducen conceptos como complementariedad y armonización entre los donantes, para que aumente la eficacia y no se fragmente la ayuda, en dicha reunión se establecen los principios de eficacia de la Cooperación, se habla de un reforzamiento de la ayuda, de alineación hacia los intereses de los receptores y mutua responsabilidad en cuanto al desarrollo.

La Declaración de París retoma distintos puntos de los Foros de Monterrey y Roma: “...reafirmamos los compromisos realizados en Roma de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo. Nos anima el que muchos donantes y países socios están haciendo de la eficacia de la ayuda al desarrollo una prioridad de primer orden, y reafirmamos nuestro compromiso de acelerar el progreso en su aplicación...” (OCDE.2008: 1).

Los principales conceptos son la apropiación y la alineación, en cuanto a la CID, donde los países son “socios de cooperación, tienen responsabilidad compartida y como punto final una armonización en las políticas de cooperación”.

Se muestra una institucionalización debido a que se fijan 12 metas, mismas que deberán cumplirse en 2010. En ese sentido, el Sanahuja y Martínez mencionan lo siguiente:

“La Declaración de París en particular define un nuevo paradigma de la relación entre donantes y receptores, a los que, en el espíritu de corresponsabilidad de la Declaración, ahora se denomina <<países socios>>. La Declaración, que fue suscrita por más de un centenar de donantes y de países en desarrollo, pretende dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad y afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, afirmando los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados” (Sanahuja y Martínez; 2010: 7).

Se reconoce que, tanto los volúmenes de ayuda y de otros recursos de desarrollo deben incrementarse para alcanzar los objetivos de desarrollo, así como la efectividad en la ayuda es necesaria para apoyar los esfuerzos desplegados por los países socios para reforzar la gobernanza y mejorar los resultados obtenidos con respecto al desarrollo. Desde su adopción en marzo de 2005, la gran mayoría de los donantes se han suscrito a los principios establecidos en la Declaración de París.

La Declaración está basada en cinco principios rectores:

- (i) apropiación: los países socios ejercen un dominio real de sus políticas y estrategias de desarrollo y aseguran la coordinación de la acción en apoyo del desarrollo;
- (ii) alineación: los donantes basan su apoyo general en las estrategias nacionales de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países socios;
- (iii) armonización: las acciones de los donantes se realizan en base a análisis comunes y permiten una mayor eficacia colectiva;
- (iv) gestión orientada a resultados: administrar los recursos y mejorar los procesos de toma de decisión para obtener los resultados;
- (v) responsabilidad mutua: los donantes y los socios son responsables de los resultados obtenidos en materia de desarrollo (OCDE- París; 2005: 11).

Se plantea eliminar la duplicación de esfuerzos, de la elaboración de una serie de estándares de desempeño y calidad. Del trabajo en las debilidades de las

capacidades institucionales. Asimismo plantea la existencia de mecanismos de evaluación e implementación de las iniciativas de cooperación, mostrando los resultados cualitativos y cuantitativos.

En este Foro de Alto nivel celebrado en París, se destaca el espíritu de mutua responsabilidad con base a experiencias, y el compromiso de donantes como receptores en la coordinación de ayuda. En consecución de la eficacia de la cooperación.

La serie de metas que se plantean es en base a resultados medibles para 2010, dicha gestión es con miras a resultados deseados, sin olvidarse de que existe una necesidad de adaptarse a contextos o entornos en el que haya apropiación.

En el Programa de Acción de Accra se efectuó del 2 al 4 de septiembre de 2008 en Accra, Ghana, se recalca el respaldo político que necesitan los esfuerzos de cooperación, En ese sentido y citando la declaración se menciona lo siguiente:

“En función de éxitos y fracasos pasados en la cooperación para el desarrollo, y tomando como referencia la Declaración de Roma sobre la armonización (2003), en marzo de 2005 adoptamos un conjunto ambicioso de reformas: la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En la Declaración de París, acordamos desarrollar una asociación genuina, en la que los países en desarrollo estuviesen claramente a cargo de sus propios procesos de desarrollo. También acordamos que existiera una responsabilidad mutua entre los participantes respecto del logro de resultados de desarrollo concretos. Después de tres años y medio, volvemos a reunirnos en Accra para examinar el progreso y abordar los desafíos que enfrentamos actualmente (OCDE- ACCRA; 2008: 1)“.

Se toman en cuenta las amenazas como el cambio climático y la crisis alimentaria derivada del aumento del precio de las materias primas. Se retoman elementos de las anteriores Conferencias, sobre la construcción de acciones más fuertes y eficaces para cumplir con los ODM, calculando que para 2008 la situación para mujeres y niñas no había mejorado porque había 1.400 millones viviendo en extrema pobreza.

El programa como se menciona anteriormente retoma las iniciativas y logros

de las conferencias que la anteceden, sin embargo logra la identificación de 3 desafíos para acelerar el progreso y lograr el cumplimiento de los ODM:

- Identificación del país clave: fortalecimiento del liderazgo.
- Construcción de Asociación más eficaces e inclusivas: involucramiento de todos los actores.
- Logro de resultados de desarrollo y rendimiento de cuentas: mecanismo de rendición de cuentas.

En el Foro de Accra se retoma la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo evitando la fragmentación de la ayuda a través del mejoramiento de complementariedad de las iniciativas de los donantes y la división del trabajo, apoyando las iniciativas de desarrollo nacional, regional y sectorial según sea el caso.

Un punto positivo es que se reconoce a las ONG's como actores complementadores en el ámbito del desarrollo y acuerdan la colaboración para la contribución que estas pueden hacer en términos de eficacia y también el valor de la cooperación Sur-Sur como un enfoque innovador entre países en desarrollo como México, de cuya experiencia se debe aprender.

En dicha conferencia se establece el compromiso por parte de los países donantes de dar a conocer públicamente de los gastos asignados al desarrollo a fin de contribuir a aumentar el nivel de transparencia y rendición de cuentas.

Otro factor importante es que se respalda al Sistema de Naciones Unidas y se menciona al ECOSOC como foro donde se promueve “el diálogo internacional y el ejercicio de la responsabilidad mutua en términos relacionados con la ayuda”.

Este foro en Accra es convocado con el objetivo de dar seguimiento a los compromisos adquiridos en la Declaración de París. El foro logró llevar la discusión más allá del seguimiento, retomando cuestiones políticas que quedaron incorporadas en la Agenda de acción de Accra (AAA), como el papel de la sociedad civil en la eficacia de la ayuda, la importancia de considerar las

particularidades de la cooperación Sur-Sur y el papel de los países de renta media en la nueva arquitectura de la ayuda.

Para mejorar la eficacia de la cooperación en la Reunión de Accra se mencionan conceptos fundamentales como el liderazgo del país y la inclusión del mismo en la toma de decisiones. En ese sentido se menciona lo siguiente:

“Los gobiernos de los países en desarrollo asumirán un liderazgo más fuerte de sus propias políticas al desarrollo y trabajarán con sus parlamentos y ciudadanos para conformarlas. Los donantes los respaldarán respetando las prioridades nacionales, invirtiendo en sus recursos humanos e instituciones, haciendo un mayor uso de sus sistemas para la provisión de ayuda y aumentando la previsibilidad de los flujos de ayuda” (Banco Mundial, 2008: 2).

El punto más importante es que el Foro de Alto Nivel de Accra sirvió para posicionar a la CSS en la agenda de la eficacia de la ayuda y reconoce a los Países de Renta Media como socios excepcionales de los cuales se pueden compartir experiencia. En ese sentido Esto es fundamental para América Latina, donde gran parte de la cooperación, sobre todo técnica, se da entre países en desarrollo.

Posteriormente se realizó el Cuarto Foro de Alto Nivel en Busán, Corea del Sur, en noviembre de 2011, sobre *la Eficacia de la Ayuda*. Al inicio del documento se exponen los resultados de los principios practicados en los anteriores Foros y se reafirma el compromiso en pro de la eficacia de la ayuda, de ahí el nombre del Foro. La Reunión se da en un contexto totalmente diferente debido a los efectos de la crisis económica, desastres naturales y ecológicos, conflictos armados, entre otros.

Al Foro acudieron más de 160 naciones y diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), se generaron debates sobre la aplicación de diversos métodos como el enfoque basado en resultados, alianzas público-privadas, la

apropiación en la CID como práctica permanente en los socios, la transparencia y la responsabilidad compartida.

En ese sentido se reconocen la diversidad y las distintas funciones que desempeña cada actor en la CID y su contribución como parte de la solución, se analizó que cada una de las realidades o contextos en los que se desarrolla la CID es distinta y no se pueden aplicar los mismos principios.

Es por ello que se concluye que la participación de todos los actores involucrados en el desarrollo incide totalmente en la eficacia de la ayuda. Es por ello que se recalca el desarrollo de las capacidades ya que:

“La capacidad es indispensable para que los países en desarrollo puedan apropiarse y ejercer liderazgo de sus políticas, estrategias y procesos de desarrollo. Sin capacidad en el país, las iniciativas apoyadas por la ayuda no serán sostenibles. El objetivo de la ayuda es lograr resultados en términos de desarrollo –reducir la pobreza, aumentar el crecimiento y acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio–, pero el desarrollo de capacidades es esencial para que esos resultados se hagan realidad.

Además, constituye un paso fundamental para reducir y con el tiempo eliminar la dependencia de la ayuda. No se trata de proyectos a corto plazo, sino de un proceso de cambio y resultados a largo plazo (OCDE-Busan; 2011: 3).

En dicho documento se retoma el compromiso que tienen los donantes para la consecución de los ODM. Se da un impulso importante a la Cooperación Sur-Sur y triangular, sugiriendo ampliar el apoyo y señalando que son modalidades que enriquecen y complementan el SCID. También se hace hincapié en la transparencia y la rendición de cuentas. Así como la elaboración de un Plan de Acción Global destinado al mejoramiento de capacidades para generar estadísticas que midan los avances.

Figuran países como China, Brasil y México que son países emergentes, con situaciones de pobreza, pero que se han convertido en proveedores de cooperación en favor de otras naciones en desarrollo de los cuales se puede aprender y a su vez dichos países podrían aplicar los principios mencionados en los foros.

Por otra parte es importante mencionar que se da un renovado peso a las Organizaciones de la Sociedad Civil, sin embargo no se logran muchos cambios y no hay compromiso real por parte de los donantes hacia nuevas propuestas, únicamente se retoman y evalúan los conceptos que se mencionaron en anteriores foros.

En Busan “se reconoce el rol central del sector privado en el desarrollo por su capacidad de crear riqueza y trabajo. Por este motivo, se establece que se promoverá la habilitación del sector privado en el diseño y la implementación de políticas y estrategias de desarrollo para contribuir al crecimiento sustentable y a la reducción de la pobreza.

Visto este rol, se enfatiza la necesidad de promover una mejora del ambiente de negocios, regulatorio y administrativo y facilitar las alianzas público-privado (AUCI; 2012: 5) no se establecieron indicadores ni metas concretas, sino que se previó trabajar en la elaboración de “indicadores y metas selectivos y relevantes” hasta junio de 2012.

Después del Foro de Alto Nivel celebrado en Busan se llevaron a cabo distintas reuniones; sin embargo la más significativa fue la reunión precedida en México el 15 de abril de 2014, esta reunión fue nombrada Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo.

En ella se reafirmó el rol fundamental de los países de renta media para el cumplimiento de los ODM y se fijaron distintas estrategias para fijar una agenda común post 2015, que sea más incluyente y se tomen en cuenta los actores involucrados para el diseño de estrategias compartidas de desarrollo incluyente y sostenible. Una aproximación al foro será analizada en el tercer capítulo de esa tesis en donde se hará énfasis a la participación de México.

CAPÍTULO 2: México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo: la política mexicana en la materia

“La complejidad actual de la arquitectura de la cooperación ha evolucionado más allá del paradigma Norte-Sur. A diferencia de la tradicional relación entre proveedores de ayuda y receptores, los países en desarrollo y varias economías emergentes se han convertido en proveedores de cooperación Sur-Sur al desarrollo. Sin embargo, continúan siendo países en desarrollo y también enfrentan la pobreza. Por ello, aun merecen beneficiarse de la cooperación provista por otros; aunque cada vez más asuman la responsabilidad de compartir experiencias y cooperar con otros países en desarrollo”.

Documento final del 4° Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. 29 nov- 1 dic. 2011, Busan, Corea del Norte

El presente capítulo tiene como finalidad exponer la historia y evolución de la política de cooperación mexicana a partir de 1951 con la creación en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de diversas direcciones como la Dirección General de Organismos Internacionales, y describir el proceso de cambio a las siguientes Direcciones: Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica en 1971.

En ese sentido México en un inicio comenzó a recibir asistencia técnica por parte de los Organismos Internacionales y posteriormente en la década de los noventa se convirtió en oferente de cooperación, ocupando así un rol polivalente y en constante evolución. Por lo tanto en el siguiente capítulo se analizarán las distintas etapas por las que transitó la CID mexicana hasta llegar a la etapa actual, donde el exponente máximo es la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

2. 1 Antecedentes: los inicios de la cooperación internacional mexicana de 1951 a 2011

La participación de México en Organismos Internacionales y en general dentro del sistema internacional se sustenta en los principios fundamentales de

política exterior⁶⁴ que se consagran en el artículo 89 de la Constitución, así como el artículo 133 que dicta que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los Tratados Internacionales son de aplicación a toda la nación.

A pesar de que la cooperación internacional para el desarrollo fue adoptada como principio de la política exterior mexicana en 1988, no significa que México no tuviera una participación en los esquemas o mecanismos de cooperación existentes. Precisamente estos principios derivaron en el establecimiento y la participación de México en el SCID.

Una de las primeras incursiones de la cooperación mexicana, incluso mucho antes de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que no ha sido estudiada a fondo es el Instituto Internacional de Cooperación Internacional de París (IICI)⁶⁵, antecedente institucional de la UNESCO, esta participación fue bajo el manto de la Sociedad de las Naciones.

Promovida en el terreno de las ciencias, las artes, las letras y la enseñanza lo, lo cual significa un punto de inflexión en la historia del internacionalismo científico e intelectual (Herrera; 2009: 174).

Es importante mencionar que el Instituto no excluía a los países que no fueran miembros de la Sociedad de las Naciones, por tanto el IICI tenía una Comisión de Cooperación Intelectual que se fundó en 1922, y es hasta 1926 que México comienza su participación dentro de la misma debido a la formalización de invitación que le extendieron.

⁶⁴ Los 8 principios básicos de la política exterior de México son los siguientes: 1) "la libre autodeterminación de los pueblos, 2) la no Intervención, 3) La solución pacífica de controversias, 4) la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales, 5) la igualdad jurídica de los Estados, 6) la cooperación internacional para el desarrollo y 7) el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, 8) la lucha por la paz y la seguridad internacionales (DOF:2011).

⁶⁵ De acuerdo al artículo de Herrera el instituto: "reunió personalidades de la talla de Albert Einstein, Hendrik Antoon Lorentz, Marie Skłodowska-Curie y Gilbert Murray. Este comité debía cumplir con tres propósitos a nivel internacional: 1) mejorar las condiciones materiales de los trabajadores intelectuales; 2) fomentar las relaciones internacionales y los contactos entre profesores, artistas, científicos, autores y miembros de otras profesiones intelectuales; 3) reforzar la influencia de la Sociedad para la paz, en la inteligencia de que "Los trabajadores intelectuales, y muy especialmente los profesores en las escuelas y universidades, constituían, desde el punto de vista de la política internacional, una extensa reserva casi sin explorar"(Herrera;2009: 74).

La participación de México en mecanismos de cooperación internacional comenzó a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Conservatorio Nacional de Música (CNM), el Ateneo de Ciencias y Artes de México, con el fin de:

“Coordinar las diversas manifestaciones intelectuales del medio mexicano con las actividades similares en el extranjero, a fin de obtener mediante la cooperación organizada de trabajo intelectual el mayor progreso en las ciencias y las artes⁶⁶.”

Cabe destacar que el encargado del este ejercicio de cooperación fue Alfonso Reyes, quien fungió como delegado permanente de México ante dicha Organización. Con esto puede afirmarse que México se insertó en los mecanismos de cooperación intelectuales.

A pesar de que era una de las primeras incursiones de México en ese ámbito y de que la experiencia mexicana jugó un papel importante, no se le prestó atención, porque después del liderazgo de Alfonso Reyes no hubo seguimiento por parte de Cancillería.

Otro antecedente a este respecto se encuentra en la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Al ser México socio fundador del organismo, este país ha participado constantemente en las actividades de cooperación que han emanado de dicho organismo⁶⁷.

“Uno de los factores que impulsó las relaciones de México en ese ámbito de la cooperación -o mejor dicho en ese campo de la asistencia técnica-, sobre todo a partir del período de posguerra, fue la marcada presencia de la

⁶⁶ Si se quiere ver un estudio más a fondo sobre el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual y la participación de México, revisar el artículo de Herrera, León Fabián (2009) MÉXICO Y EL INSTITUTO INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN INTELECTUAL 1926-1939, publicado en REDALYC.

⁶⁷ México es uno de los 51 miembros fundadores de la ONU. El 26 de junio de 1945 se llevó a cabo la Conferencia de San Francisco, en la cual México fue miembro firmante de la Carta que dio creación a la ONU. Finalmente el 7 de noviembre de 1945 fue aceptado como Estado Miembro. El activismo que caracterizó a la diplomacia mexicana es puesto en evidencia debido a que del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945 se celebró en México la Conferencia de Chapultepec o mejor conocida como “Conferencia Latinoamericana sobre problemas de la Guerra y la Paz, los países miembros de la Unión Panamericana (ahora Organización de Estados Americanos) emitieron un acta donde plasmaron diversas resoluciones con el fin de que dicho documento fuera un marco de referencia para prevenir y reprimir las amenazas de los actos de agresión contra cualquiera de los países de América.

ciencia y la tecnología en nuestro país con el exterior, lo cual generó una mayor participación de México en los organismos especializados de la ONU recién creados, como la OIT, la FAO, la UNESCO, la OMS, etc.” (Soria; 1999: 184).

Por la ubicación geográfica de México, Centroamérica ha sido su zona de influencia natural. En ese sentido el gobierno de México ha promovido la realización de diversas conferencias hispanoamericanas y mecanismos de cooperación de los cuáles se hará mención en los apartados siguientes.

Por ejemplo, México fue uno de los países que participó activamente en la IX Conferencia de Bogotá, cuyo resultado emanó la Carta de Bogotá que derivó a la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁶⁸.

Las negociaciones de la Carta de Bogotá sucedieron en contexto de Guerra Fría, por lo tanto estuvieron enmarcadas en temas de solución de controversias, utilizando la mediación, negociación, conciliación o arbitraje. En la ronda de negociaciones de la Conferencia también se estipuló y aprobó el Convenio Económico de Bogotá, que tenía como fin el fomento a la cooperación económica de los Estados americanos.

Dentro del activismo mexicano en el sistema internacional, cabe mencionar la participación en el Consejo de Seguridad⁶⁹ en 1946, como miembro no permanente “representado por el diplomático Rafael de la Colina, quien apoyó de forma activa en el proceso de descolonización, sobre todo en África, así como el

⁶⁸ Como antecedentes de la OEA, desde 1889 se celebró la Conferencia Internacional en Washington D.C, actual sede de la Organización. Para ejemplificar el activismo del continente americano durante el período de entreguerras se crearon diversas organizaciones basadas en diferentes temáticas como lo son la Organización Panamericana de la Salud (OPS-1902), el Comité Jurídico Interamericano (CJI-1906), el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los adolescentes (INN-1927), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM-1928), el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH-1928), el Instituto Indigenista Interamericano (III-1940), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA-1942) y la Junta Interamericana de Defensa (JID-1942)

⁶⁹ Al crearse la ONU concedió al Consejo de Seguridad (SC por sus siglas en inglés) la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacional bajo el artículo 34 de la Carta, incluyendo medidas como el uso de la fuerza para mantener o reestablecer la paz y la seguridad internacional como lo estipula el artículo 39 de la misma. El CS cuenta con cinco miembros permanentes y con poder de veto en las distintas soluciones, actualmente los ocupantes son: China, Francia, Gran Bretaña, Federación Rusa y Estados Unidos y cuenta con diez asientos no permanentes.

ingreso de nuevos miembros a la Organización. México insistió en que las controversias entre las grandes potencias que amenazaban la paz mundial debían ser sometidas a la Asamblea General” (Vautravers-Tosca; 2012: 116).

Otra modalidad en la que los inicios de la cooperación mexicana fue la cultural, promovida por el Dr. Jaime Bodet, quien fue Director General de la UNESCO en 1949. En ese sentido, una iniciativa de su parte fue crear un Centro Regional de Educación Fundamental para la América Latina (CREPAL) establecido en Pátzcuaro encargado “de la formación de cuadros para el desarrollo de la América Latina (Seara; 1985: 182).

En el ámbito de la recepción, la cooperación técnica internacional comenzó a ofertarse a México de manera más constante durante el inicio de la década de 1950, ya que a partir de esa fecha y en los siguientes diez años se firmaron diversos acuerdos de colaboración que sentaron las bases de cooperación en las modalidades educativas, culturales y científico-tecnológicas.

Así, ante la proliferación de distintos Organismos Internacionales se modificó internamente la SRE. Sobre todo después de la creación de la ONU⁷⁰ de la que México fue participe y fundador de distintos Organismos Regionales como la OEA⁷¹.

Durante el sexenio de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) se generan cambios en la administración pública federal y uno de ellos fue la Creación en 1951 de La Dirección General de Organismos Internacionales (DGOI)⁷². Esto se debió en gran medida a la multiplicación de organismos y a la necesidad de que nuestro país estuviera representando en ellos (Soria; 1999: 185).

⁷⁰ La participación de México en la ONU ha sido prácticamente desde su fundación, destaca la participación dentro de la Asamblea General en 1951, donde participó Luis Padilla Nervo, y las siguientes participaciones en el 8° período de sesiones en 1953, 16° período de sesiones en 1961, en El Consejo Económico y Social, comenzando su participación en 1951, entre otros.

⁷¹ En palabras de la Cancillería Mexicana, desde su fundación en 1948, percibió a la OEA, como un valioso foro multilateral en la región, para hacer valer los intereses de los latinoamericanos en el Contexto de Guerra Fría, así como para defender los principios básicos de su política exterior.

⁷² Anteriormente era el Departamento de Organismos Internacionales el cual tenía relación con la ONU y con la OEA, este departamento pertenecía a la Dirección General de Servicio Diplomático dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (si se quiere ver más información sobre ese tema, consultar Historia del Servicio Civil de Carrera en México por Omar Guerrero Orozco).

La DGOI, estaba integrada por una Dirección General, una Subdirección General y tres Departamentos, los cuales eran Naciones Unidas, Sistema Interamericano y Asuntos Técnicos⁷³.

Las secciones con las que contaba eran: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Corte Internacional de Justicia (CIJ), la Unión Postal Universal y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), así como las relativas a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En 1952 se creó dentro de la misma Dirección General el Departamento de Organismos Especializados de Naciones Unidas. Un año después fue incorporado el Departamento de Conferencias y Servicios Generales, cuyo objetivo fundamental fue “mantener el enlace administrativo de la Dirección con los representantes de los Organismos Internacionales con sede en México y vigilar el pago de las cuotas de nuestro país a los Organismos de que era miembro” (SRE; 2006: 4).

La creación de la DGOI responde a cambios *ad hoc* en el sistema internacional y la política exterior de México de la cual se hará referencia en el siguiente apartado. La DGOI se encargó de encausar y fortalecer las acciones de México en el exterior con los distintos países y OI.

En el ámbito de la recepción de cooperación en México, el enfoque de cooperación técnica no cambió; la asistencia seguía conservando la dinámica verticalista que la caracterizaba en esos años. Por tanto la recepción era exclusivamente fue en materia cooperación educativa-cultural, técnica y

⁷³ Debido al incremento de la participación de México en diversos Organismos Internacionales fueron necesarias reestructuraciones al interior de la SRE, lo que generó que se crearan diversas Direcciones Generales (DG): de Organismos Especializados, de Organismos Internacionales Regionales. Así como se crearon diversas Direcciones Generales; lo mismo ocurrió para los Departamentos: para Asuntos jurídico-político, económico-social, de Organismos de Integración Económica, de Asuntos Culturales y Sociales. Ello muestra que hubo una dispersión de funciones porque cada DG trataba sus propios temas aunque se enfocaran a lo mismo; lo que muestra una desorganización y duplicidad de funciones en materia de CID mexicana.

comercial⁷⁴. Con ello se le restaba importancia a áreas de cooperación como la económica, financiera, salud, infraestructura, seguridad, entre otras.

En el caso de América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁷⁵ fue factor clave de la cooperación técnica en la región. Inicialmente comenzó publicando distintos estudios económicos de América Latina y el Caribe y comenzó la promoción de la cooperación técnica en el contexto regional.

“Sobre todo bajo la dirección de Raúl Prebisch, la CEPAL constituyó un foro de asistencia técnica y con liderazgo intelectual regional para promover la integración económica” (Sloan; 1979; 38).

Un ejemplo de los inicios de cooperación técnica de México y de sus primeros convenios es el “Arreglo General de Cooperación Técnica entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América” en 1950, en el que las partes “se comprometen a cooperar mutuamente en el intercambio de conocimientos y procedimientos técnicos y en las distintas actividades relacionadas”.

Desde entonces, México adoptó un comportamiento activo en materia de colaboración internacional. Muestra de ello han sido las diversas participaciones en foros internacionales, por ejemplo en 1955⁷⁶ acudió a la Conferencia de

⁷⁴ Durante este período se suscribieron diversos acuerdos o Tratados Bilaterales de cooperación: Acuerdo sobre Transporte Aéreo Civil entre México y Portugal (1948), Convenio Comercial entre México y el Reino de Países Bajos (1950) Convenio Comercial entre México y Yugoslavia (1950), Arreglo General de Cooperación Técnica entre México y Estados Unidos de América (1951), Acuerdo Comercial entre México y la Unión Económica Belga-Luxemburguesa (1950), Acuerdo Comercial entre México y Francia (1951), Acuerdo entre México y UNICEF (1954), Convenio Cultural entre México y Japón (1954), Convenio de Intercambio Cultural entre México e Israel (1959), Convenio de Intercambio Cultural entre México y Egipto (1960), entre otros.

⁷⁵ La CEPAL constituye una de las cinco comisiones regionales que integran a la ONU y depende directamente del ECOSOC. Fue creada en 1948, bajo el liderazgo del diplomático Chileno Hernán Santa Cruz. Esta iniciativa tuvo lugar en el marco del quinto período de sesiones del ECOSOC en Ginebra, Suiza. La Sede principal se estableció en Santiago de Chile y existió otra sede regional en la Ciudad de México, que fue creada en 1951. Las actividades que realiza son: investigación, asesoramiento, organización y realización de conferencias, seminarios y reuniones y capacitación. Actualmente tiene un enfoque multisectorial y promueve la Cooperación Sur- Sur en la región.

⁷⁶ Para muchos especialistas en el área de CID, la Conferencia de Bandung de 1955 es tomada como el primer ejercicio de cooperación Sur-Sur.

Bandung y después en los años sesenta se unió a las iniciativas de los países del Sur en el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

En estas iniciativas, México confirmaba una visión distinta a los países del norte, misma que compartía con los países del Sur sobre los diversos problemas políticos, sociales, culturales y económicos que enfrentaban. Ello derivado de los efectos de las crisis económicas y las medidas que podrían tomar como bloque de países del Sur.

En la modalidad de cooperación económica, el Tratado de Montevideo⁷⁷ de 1960 dio paso al establecimiento de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esta iniciativa regional mostró el interés de México en ser partícipe como líder natural de influencia regional.

En el ámbito internacional, durante los años sesenta México promovió y en buena medida consiguió prestigio debido a la aplicación de su política exterior debido al apoyo que le brindó a Cuba en 1962, derivado de las medidas adoptadas por la OEA⁷⁸ en contra de la isla. Con esto México reafirmaba la actitud pacifista, multilateral y soberana de la política exterior de México y su principio de no intervención.

Un acontecimiento importante en ese sentido fue la celebración de la Reunión de Naciones Unidas del Comité Especial sobre los principios de derecho internacional, como uno de los eventos donde la cooperación mexicana comenzó a acumular experiencias. La reunión fue celebrada en 1964 en los meses de agosto y octubre en la Ciudad de México, donde se discutieron temas en torno a la cooperación entre los Estados en materia de respeto en el derecho internacional.

⁷⁷ Los países que ratificaron el Tratado fueron: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Un reflejo del interés mexicano en ratificar el Tratado se encuentra en la siguiente nota: "los países miembros del ALALC representaban más del 90% de la población y del PBI de América Latina (Sloan; 1978: 37).

⁷⁸ Derivado de la Revolución Cubana en 1959, en ese mismo año hubo una Reunión de Consulta en el seno de la OEA, en la cual se aprobó una resolución que obligaba a los países miembros a romper relaciones con el gobierno de Castro. "México por su parte, no solamente votó en contra, si no que no acató la resolución, quedó solo como el único país de América Latina que mantuvo relaciones con el gobierno revolucionario cubano (Ojeda; 1974: 474)".

En el año 1964, 1968 y 1972⁷⁹ México envió a sus representantes a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrada en Ginebra. En esa ocasión México tuvo también un papel preponderante, a lado de los países subdesarrollados para impulsar un Nuevo Orden Económico Internacional. La Conferencia tenía como fin la búsqueda de un consenso entre los países del Norte y Sur en cuestiones de desarrollo económico y la igualdad de condiciones en el comercio.

En la década de los setenta, el contexto internacional se caracterizó por el fomento de la cooperación internacional enfocada al desarrollo. 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, 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.

Durante esta época, México fue receptor de cooperación técnica, debido a que se firmaron muchos convenios de cooperación que involucraban actividades de intercambio cultural, científico-tecnológico, económico turismo; entre otros. Es “hasta 1970, las actividades en ese rubro eran relativamente escasas y dispersas y formaban parte de los programas de cooperación cultural, como un aspecto secundario de los mismos” (Álvarez; 1982: 133).

Otro hecho sobresaliente para análisis de la cooperación mexicana es que en 1970 se expidió la Ley que creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)⁸⁰ que reemplazaría al Instituto Nacional de Investigación Científica

⁷⁹ El activismo mexicano fue manifestado en 1972 Luis Echeverría en un discurso durante la Tercera Conferencia de la UNCTAD, celebrada en Santiago de Chile planteó la elaboración de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados. Posteriormente en 1974 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó un documento final que fue elaborado por el Grupo de los 77, en el que también México tuvo un papel destacado.

⁸⁰ “Hasta 1970, la cooperación internacional en ciencia y tecnología en México era relativamente escasa y salvo los esfuerzos realizados por la SRE para obtener recursos de organismos internacionales no existían mecanismos internos que permitieran utilizar los recursos de la cooperación para alcanzar objetivos nacionales. Hasta ese momento, la cooperación en ciencia y tecnología formaba parte de los programas de cooperación cultural como un aspecto secundario. A partir de la creación del CONACyT se empezaron a tomar medidas para integrar la cooperación en

como entidad especializada en materia de ciencia y tecnología y responsable de promover e impulsar la investigación científica-tecnológica y la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país.

Así el CONACyT comenzó practicar la cooperación científica y tecnológica en el país a nivel federal con cierta coordinación con la SRE⁸¹ y en el ámbito cultural lo hizo el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) a través de las distintas Embajadas acreditadas en el país y en el extranjero.

El párrafo anterior ejemplifica que el CONACyT jugó un papel fundamental en los inicios de recepción de cooperación técnica y científica en México; incluso más que Cancillería, debido a que únicamente el CONACyT reportaba las actividades que realizaba, lo que señala un claro debilitamiento en el tema de la centralización de la CID dentro de la SRE.

En el ámbito institucional de la cooperación mexicana, en 1971 se crea la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI) en la SRE, “como la unidad administrativa encargada de la planeación y el diseño de la cooperación no reembolsable, ejecutada en el ámbito de la demanda de cooperación técnica en México durante su despegue económico⁸²”.

El objetivo de creación de la DGCTI en la SRE fue fomentar, implementar, planificar y coordinar respecto a “la colaboración técnica de que puede disponer el

materia científica y tecnológica en el marco de la política exterior del país y para establecer lineamientos que sirvieran para orientar las acciones al respecto”. (Márquez; 1982: 114)

⁸¹Es interesante mencionar las estipulaciones en materia internacional del CONACyT señalan puntualmente que debe existir cierta coordinación con Cancillería, en los acuerdos jurídicos que requiera suscribir. Otro punto importante en cuanto a la institucionalidad de la cooperación mexicana es que CONACyT está facultado para concertar acuerdos de cooperación técnica donde identifique oportunidades para establecer “flujos positivos de conocimientos y recursos tecnológicos”. En el documento de creación existe un apartado que se refiere a los asuntos internacionales en materia de ciencia y tecnología en el que se establece que entre sus atribuciones se encuentra a) ejecutar programas y proyectos de cooperación científica tecnológica internacional que apoyen a la formulación e instrumentación de la política nacional de ciencia y tecnología, en coordinación con la SRE, b) remitir a la SRE para su dictamen jurídico, los acuerdos y convenios internacionales en el ámbito de ciencia y tecnología. Participar conforme lo dispongan las leyes aplicables, en los organismos agencias internacionales de los que México sea parte, c) coordinarse con la SRE, con el propósito de obtener información y dar a conocer las acciones de cooperación técnica y científica pactadas y desarrolladas por el CONACyT o dependencias y entidades de la administración Pública Federal

⁸² <http://amexcid.gob.mx/index.php/historia>, consultado el 4 de junio.

Gobierno de México, a través de los sistemas de las Naciones Unidas y de los Estados Americanos y mediante la cooperación que ofrezcan otros países. El cambio en la estructura en la SRE en materia de cooperación técnica corresponde a un propósito, el de “conjuntar elementos procedentes del exterior, que pudieran coadyuvar a la promoción de nuestro desarrollo científico y tecnológico” (Álvarez, 1982: 133).

Las modificaciones al interior de la SRE fueron el reflejo de que durante la década de los setenta México comenzara a recibir cooperación de carácter técnico debido a que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo el avance científico y tecnológico fue tomado como motor de impulso para el desarrollo nacional, por tanto se volvió prioritaria.

En vista de lo anterior el crecimiento de la SRE era evidente, pues México contaba con 213 representaciones en otros países y en organismos internacionales. “La Cancillería mexicana contaba con 51 embajadas en el exterior, cuatro delegaciones permanentes ante Organismos Internacionales⁸³, 14 consulados generales y 106 consulados honorarios. Las relaciones exteriores habían derivado en la instalación de misiones en otros países, tales como Filipinas, Finlandia, Ghana, Indonesia, Jamaica, Líbano, República Árabe Unida y Turquía” (Guerrero; 1993: 244).

LA DGCTI quedó formalmente incorporada en la estructura de la SRE el 3 de diciembre de 1975, con la entrada en vigor del Reglamento Interior de la SRE. Una de las facultades fue la de desarrollar y complementar las bases de una política de cooperación, así como el análisis de las solicitudes de cooperación que se presenten del exterior.

Es importante mencionar que desde la creación de las distintas direcciones dedicadas al ámbito de la CID en Cancillería se contemplaba su coordinación con las dependencias federales, tanto para las acciones que se reciban como para las

⁸³ Las Delegaciones permanentes que estableció México fueron en la ONU, OEA, UNESCO y FAO.

que emanen de México, para la “congruencia en las acciones gubernamentales” (Álvarez, 1982: 134).

En lo que respecta a las actividades de cooperación mexicana, en el SCID México comenzó a tener un doble rol en el SCID, debido a que era receptor pero también oferente, al respecto Soria menciona lo siguiente:

“El país en ese año tenía suscritos 56 convenios de cooperación con gobiernos extranjeros y organismos regionales y mantenía relaciones de cooperación técnica con todos los órganos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas que participaban en el campo de la cooperación para el desarrollo. Se estima que para el período comprendido entre 1979-1985 los recursos asociados a dicha actividad llegaron a sobrepasar los 50 000 millones de pesos en involucraron a unos 30 organismos internacionales y 45 países”. (Soria; 2008: 28).

En 1977 la estructura de la DGCTI cambió debido a que se agregaron a la Dirección en Jefe de Asuntos Culturales y de Cooperación Técnica Internacional tres nuevas Direcciones: las Direcciones en Jefe de Cooperación Internacional, de Planeación y Asuntos Técnicos y de Relaciones Culturales y de Publicaciones. Asimismo se creó la Coordinación Ejecutiva de Cooperación Internacional para el Desarrollo “dedicada a atender las consultas que se suscitaban desde el interior de la SRE y todo lo relativo a los programas de cooperación con miras al desarrollo” (Guerrero; 1993: 255).

A pesar de los ajustes hechos en materia de administración pública y con el objetivo de focalizar las acciones en Direcciones específicas, las Subsecretarías volvieron a desempeñarse sin cargo preciso y se nombraron A, B y C respectivamente.

Además se crearon nuevas dependencias, como la Coordinación Ejecutiva de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dedicada a atender consultas que se suscitaban desde el interior de la Secretaría y todo lo relativo a los Programas de Cooperación con miras al desarrollo. La recién creada Dirección de Jefe de Relaciones Culturales, tenía como tarea efectuar los estudios necesarios para

nutrir de información los lineamientos de política exterior en materia de intercambio cultural (Guerrero: 1993: 255).

Otro hecho significativo en las modificaciones estructurales de las oficinas que atendían asuntos en la CID dentro de la SRE fue en 1979, debido que se reconfiguró regionalmente una Subsecretaría y se crearon 5 Direcciones Generales regionales⁸⁴ y se reclasificaron varias unidades y se contempló la existencia de Delegaciones y Comisiones⁸⁵.

Los cambios en la creación de las Direcciones Generales Regionales muestran el interés de México en cada uno de los continentes porque durante ese período la SRE comenzó a mostrar una diferenciación de funciones, resultado de la creación de nuevos organismos con carácter especializado dentro del sistema internacional.

Sin embargo, a pesar de que se había mostrado una diferenciación y había un área en cancillería que se dedicaba exclusivamente a temas de cooperación internacional en el exterior, no lo era así dentro de las instituciones federales que la practicaban, ya que de acuerdo a Prado:

“De manera simultánea, prácticamente en cada secretaría de estado federal, e institución pública de relativa importancia y tamaño, se estableció una oficina de relaciones internacionales, cuyo fin es precisamente coordinar los intercambios técnicos y/o científicos, según el caso de dicha instancia del Ejecutivo con sus respectivas contrapartes en el exterior. Si bien este fenómeno de multiplicación de relaciones internacionales a nivel gubernamental ha sido positivo en sí mismo, también es cierto que esta situación ha desembocado que se registren diversos casos en que cada secretaría de estado instrumente sus propios criterios, objetivos y estrategias de acción en el ámbito internacional sin que la SRE sea informada, y o consultada” (Prado; 2008: 96).

Un ejemplo de cooperación multilateral con los países de la región latinoamericana sucedió en 1974, durante la administración de Luis Echeverría

⁸⁴ Las Direcciones Regionales que se crearon fueron las siguientes: América del Norte, América Latina y el Caribe, Europa Occidental, Europa Oriental y la URSS, Asia, África y Oceanía.

⁸⁵ Subsecretaría de Relaciones Exteriores, Subsecretaría de Asuntos Multilaterales, Subsecretaría de Asuntos Culturales y Subsecretaría de Asuntos Económicos.

Álvarez, llamado “Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)”⁸⁶, donde se sentaron las bases para establecer un sistema permanente de cooperación económica y social intrarregional, de consulta y coordinación de las posiciones de América Latina, tanto en los organismos internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países.

El SELA no hubiera existido sin la participación de México como promotor de la iniciativa a cargo de Luis Echeverría Álvarez, quien expresó la política de cooperacionista al manifestar “la convicción de que los pueblos latinoamericanos deben contar con un organismo de consulta y cooperación económica, propio y permanente, complementario de otros existentes, con funciones y ámbito de cooperación que responda real y eficazmente a sus necesidades y aspiraciones comunes” (Salazar; 1987: 7)

.En el ámbito regional, un ejercicio de cooperación fue la Creación del Grupo Contadora en 1983⁸⁷, donde Colombia, Panamá Venezuela y México, sumaron esfuerzos para promover la paz en Centroamérica, debido a que La estabilidad en la región centroamericana estaba amenazada por los conflictos en Salvador, Nicaragua y Guatemala. En ese sentido México trató de contribuir a la generación de mejores condiciones económicas, políticas y sociales en la región.

⁸⁶ En 1974, después de la crisis del petróleo se hizo evidente la necesidad de crear un mecanismo de cooperación latinoamericano que velara por los intereses de los mismos. “Así lo entendió el presidente Luis Echeverría de México, cuando en junio hizo un llamamiento a crear un organismo propio de América Latina que constituyera un foro permanente para analizar por sí mismo sus problemas y adoptar acciones concretas para solucionarlos. El llamamiento de Echeverría tuvo eco en las naciones latinoamericanas y fue secundado por el presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez “de inmediato se procedió a la creación de una comisión mixta que, con gran dinamismo, recorrió América Latina y logró provocar el interés de otros mandatarios (Salazar; 1985:7). Los miembros firmantes del SELA son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, el Salvador, Granada, Honduras, Guatemala, Guyana, Haití, México, Jamaica, Paraguay, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Trinidad y Tobago, Perú, Uruguay y Venezuela. El convenio constitutivo del SELA estipulaba un programa de intercambio de tecnología en intercambio de tecnología en información científico, el aprovechamiento de recursos humanos, científicos y culturales, cooperación turística, medio ambiente o cualquiera de los temas que coadyuven a lograr el desarrollo económico, social y cultural de la región.

⁸⁷ La iniciativa Contadora, es un modelo que se propuso desde 1979, derivado de los acontecimientos generados por el Conflicto en Centroamérica. En 1983 se reunieron los ministros de Relaciones Exteriores de México, Venezuela, Colombia y Panamá. Este ejercicio representa un instrumento de cooperación en materia de concertación de política regional, al que llamaron “Acta Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.

Debido a que el contexto internacional fue determinante durante el período de Guerra Fría, en el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración de Miguel de la Madrid en el área de política exterior se menciona a la CID que se promovió en Contadora.

Por cuestiones de seguridad y como una estrategia regional, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, México comenzó a promover la paz en Centroamérica mediante el grupo contadora. Ello derivado a que los conflictos amenazaban con desestabilizar la región y amenazaban también la seguridad de México.

El país en ese año, tenía suscritos 56 convenios de cooperación con gobiernos extranjeros y organismos regionales y mantenía relaciones de cooperación técnica con todos los órganos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas. Se estima que en el período comprendido entre 1979-1985 los recursos asociados a dicha actividad llegaron a sobrepasar los 50 000 millones de pesos e involucraron a unos 30 organismos internacionales y de 45 países (SRE; 2007: 3).

El hito de la historia de la cooperación mexicana fue en 1988, año en el que se plasmó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Cooperación Internacional para el desarrollo, como uno de los ejes rectores fundamentales de la política exterior del país.

Al respecto Ernesto Soria menciona lo siguiente:

En 1988 la cooperación internacional para el desarrollo adquirió un reconocimiento máximo en el quehacer internacional del Estado mexicano al quedar plasmada en la fracción X del artículo 89, de la Constitución como uno de los principios rectores. Aquí vale la pena destacar que el precepto constitucional se refiere a la cooperación en su sentido más amplio, como cooperación internacional para el desarrollo y no exclusivamente aquella restringida a los campos técnico-científico y educativo-cultural (Soria; 2008: 29).

Aunado a lo anterior, para 1988 se realizaron cambios fundamentales en la percepción de la cooperación internacional, lo cual se debió a que no sólo se

impulsó la cooperación técnico-científica y educativa, si no que ahora ya se daba énfasis hacia otras áreas, teniendo una concepción de la cooperación más integral.

Debido al establecimiento de relaciones de cooperación con países y Organismos Internacionales, así como la diversidad de temas en los que se establecieron instrumentos jurídicos de CID, era imperativo plasmarla en la Carta Magna para que en cierta medida estas acciones se centralizaran generando una mayor coordinación. También fue planteado como instrumento complementario a los esfuerzos internos de desarrollo.

El hecho de que la CID se convirtiera en principio de política exterior fue un hecho histórico, debido a que se le designó a la CID mexicana un mayor peso jurídico como principio de práctica en la política exterior de México, derivado del cambio en la Carta Magna se alineó con el objetivo de la ONU de propiciar la CID. Evidencia de ello fue que durante la administración de Miguel de la Madrid se planteó lo siguiente:

"asumir la responsabilidad política a nivel mundial y regional", "adoptaremos nuestra responsabilidad en las áreas en las que tenemos mayor cercanía", preservar nuestra soberanía, fortalecer independencia frente al exterior, practicar la solidaridad internacional, apoyar los internos de desarrollo y participar en la conformación de un orden mundial que garantice estos objetivos y permita el desenvolvimiento de todos los pueblos con respeto pleno de la soberanía, igualdad, seguridad y justicia internacionales que aspiramos para nosotros" (Seara, 1983: 77).

Posteriormente en el sexenio de Carlos Salinas en los temas de política exterior se aprobaron dos objetivos que tenían que ver con la cooperación internacional para el desarrollo:

"apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo actual y apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de paz, convivencia, entendimiento y desarrollo" (Soria; 2008: 29).

En ese sentido en lo que se refiere a la planificación de la cooperación mexicana durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) se establece en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) una sección específica a la Cooperación Internacional, añadiéndola en el apartado 3.1.1.4.

El establecimiento de la CI en el PND estaba enfocada a diversos propósitos, los cuales eran de manera sintetizada: aumentar la participación presencia y fortalecimiento de México en foros multilaterales como mecanismos de integración subregional y organismos multilaterales con el fin de impulsar la concertación entre países desarrollados y en desarrollo.

En el PND se plantea estrechar lazos de cooperación con países, especialmente con áreas geográficas como lo son: América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá, Comunidad Económica Europea, Unión Soviética y los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), Cuenca del Pacífico, Asia y África.

En la Cancillería mexicana en 1990, la DGCTI se convierte en Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC). Este cambio tiene como objetivo de apoyar en la planeación y diseño de las políticas de cooperación técnica y científica, y coordinar, facilitar la negociación y ejecutar los convenios y programas de cooperación en los ámbitos bilateral y multilateral.

Así, bajo la DGCTC de la SRE comenzó el embrión de una política orientada a promover la participación activa del país como oferente de cooperación. Esta Dirección tenía más atribuciones en la materia, así surgió el Programa de Cooperación Técnica para el Desarrollo. A través de esta se promovieron e integraron las solicitudes de colaboración de manera coordinada con las instancias nacionales involucradas. Se definió como principio de colaboración la no condicionalidad y se buscó que los proyectos incluyeran la participación de diversas naciones y vincularan acciones concertadas entre los sectores público, privado y social (Soria, 2008: 30).

De acuerdo al manual de Organización de la DGCTC, esta oficina era la Unidad Administrativa de la SRE que tenía como propósito planear, difundir, facilitar, gestionar y ampliar el ámbito de la cooperación internacional, vinculada a

los diferentes niveles del gobierno federal, estatal y municipal así como a los sectores social y privado, las universidades e instituciones de educación superior y las Organizaciones No Gubernamentales.

La reestructuración y creación de la nueva DGCTC refleja el interés que México le comenzó a designar a la CID y de cierta manera la especialización a partir de los años de práctica de la misma. “Además toma en cuenta las experiencias de otros países en ese campo, a fin de propiciar una mayor coordinación y una visión integral de las oportunidades y retos de la cooperación. Responde también a la característica dual de México como receptor y oferente de la misma. Por ello es el punto focal nacional responsable del diseño y conducción de la política mexicana de cooperación internacional” (SRE; 2003; 8).

Uno de los esfuerzos más serios en materia de institucionalización⁸⁸ de las CID mexicana lo constituyó la reestructuración de la DGCTC ya que establecía los primeros lineamientos de instrumentación de una política pública⁸⁹.

La misión y visión de la DGCTC fueron la de “promover la CID como rector de política exterior de México y aprovecharla como herramienta de apoyo al desarrollo integral del país y como visión la de: consolidar y fortalecer la DGCTC como punto focal de la CID en el gobierno de México.

La DGCTC contó con cinco Direcciones de Área: Cooperación Regional con Centroamérica, Cooperación con América Latina y el Caribe, Cooperación

⁸⁸El término institucionalizar, de acuerdo a la Real Academia Española hacer referencia a conferir el carácter de institución. Para Prado “la institucionalidad de la CID, es entendida como el conjunto de reglas persistentes que prescriben roles de comportamiento por parte de los gobiernos mediante entidades que moldean las expectativas generadas en su ejercicio (con base en Keohane, 1989: 3)” (Prado, 2013: 2). En ese sentido la institucionalidad de la cooperación mexicana es planteada a través de la creación de la AMEXCID como el ente centralizador de la cooperación que recibe y emana México en todas sus modalidades. Se puede hablar de una institucionalización porque se establecen, definen, organizan, planifican y rinden cuentas en acciones determinadas, en este caso de la cooperación. La institucionalización es un proceso que va más allá del simple establecimiento de lineamientos, reglas de operación y directrices, implica también la existencia de que se planifique cierto presupuesto para que se lleven a cabo las funciones por las que fue planteado.

⁸⁹ Según el politólogo Josep.M. Vallés una política pública tiene que ser una decisión adoptada formalmente en el marco de una institución pública (Guedán; 2011: 17).

Bilateral, Cooperación Multilateral y Cooperación con Organismos Regionales Americanos y Planeación.

Lo anterior puso de manifiesto que América Latina y el Caribe figuraban como un tema prioritario para la política exterior de México de ahí la creación de Direcciones Generales que atendieran los temas propios de la región; así como de los mecanismos de cooperación regional como la OEA.

Con base en lo anterior es pertinente señalar lo expresado por Gurría; América Latina ha sido prioritaria en la política exterior:

“Por geografía y por historia, pero ante todo por convicción, México es parte consustancial de América Latina. Esta vasta comunidad con la que estamos hermanados seguirá a la cabeza de nuestras prioridades en la política. En los próximos años fortaleceremos los lazos que revitalicen el diálogo político regional” (Gurría; 1955: 292).

Como primera medida para estrechar los lazos de cooperación se crea la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC)⁹⁰, el 29 de noviembre de 1990, con el objetivo de apoyar en el proceso de integración regional a través de la promoción y coordinación de proyectos y acciones de cooperación internacional que promovió el gobierno de México.

La CID mexicana, debido a la proximidad geográfica siempre se focalizó en Centroamérica, como lo expresa el siguiente autor:

La CMCC se constituyó desde entonces en el mecanismo integrador que desde décadas atrás muy diversas instituciones mexicanas ya ofrecían a las naciones de la región de manera aislada, sin ninguna coordinación ni directrices claras (Soria; 2008: 31).

⁹⁰La Comisión estaba integrada por 23 dependencias e instituciones: la SRE, que la preside; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo social; Energía; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social, Banco de México; Nacional Financiera; Banco Nacional de comercio Exterior; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Posteriormente se creó en 1990 el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica (PMCC)⁹¹ para estructuras y planificar las acciones puntuales que el gobierno de México a través de la CMCC, fundamentalmente en tres vertientes: económica, educativo-cultural y técnica científica.

De acuerdo a Soria la creación de la CMCC “se constituyó como el mecanismo integrador de la cooperación que desde décadas atrás muy diversas instituciones ya ofrecían a las naciones de la región de manera aislada, sin ninguna coordinación ni directrices claras” (Soria, 2008: 31).

Derivado del CMCC y el PMC en 1991 se llevó a cabo una Reunión Cumbre México-Centroamérica, en Tuxtla Gutiérrez Chiapas, donde los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, de Honduras, Nicaragua, y México se comprometieron a fortalecer y ampliar la cooperación en cuatro ámbitos principales: político, económico, comercial y educativo-cultural.

De acuerdo a la DCGTC y el reporte publicado por la misma y la CMCTC DE 1991 a 1995 México realizó 4535 acciones de cooperación con siete países (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Guatemala, Honduras y

⁹¹ Desde 1983 con la creación del Grupo Contadora, el gobierno de México manifestó el interés de colaborar y sumarse a los esfuerzos de paz en la región centroamericana, derivado de ello el 29 de noviembre de 1990 se crea una Comisión Mexicana para la cooperación con Centroamérica. El objetivo fue: “coadyuvar al desarrollo económico y social de los países centroamericanos y contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre México y los países del área”.

El PMCC fue estructurado en tres áreas de cooperación tanto a nivel bilateral como regional: económica, educativo cultural y técnico-científica, a su vez cada una de las áreas contenía subprogramas. En el área económica fueron siete: liberalización comercial; cooperación financiera; desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica; fomento a las inversiones; abastecimiento energético; cooperación en el sector primario; y capacitación y cooperación técnica. En el área educativa: formación y capacitación de recursos humanos en sectores prioritarios; estímulo y fortalecimiento de la cooperación 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. En el área técnica y científica está integrada por once subprogramas: agricultura y alimentación; pesca, salud pública, energía; minería; desarrollo industrial; vivienda, desarrollo urbano y ecología; turismo; gestión pública; comunicaciones y transporte y otros. Si se quiere ver más sobre el tema ver el Informe de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica 1991-1995, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Panamá), de los cuáles 2340 destinados a la cooperación técnica y científica, 1808 a la educativa y cultural y 387 en el área económica.⁹²

De acuerdo con el informe Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica: “La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995:

Entre 1991 y 1995, México participó activamente en todos los foros regionales. Ante las transformaciones del escenario internacional, reiteró la necesidad de reestructurar los principales organismos multilaterales a fin de que exista una mayor democracia en la toma de decisiones, se respete la igualdad jurídica de los Estados y se incrementen los flujos de cooperación destinados al desarrollo económico y social de los países de menor desarrollo relativo.

Una debilidad en cuanto a los reportes, sobre todo en el de la CMCTC es que se contabilizan las acciones pero no se mencionan qué tipo de acciones, y qué proyectos se desarrollaron y mucho menos los recursos utilizados; lo que deja un vacío sobre la experiencia mexicana en esa materia.

En el ámbito de los recursos financieros surgió un Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica “que en sus primeros años fue dotado de una asignación presupuestal anual de 50 000, 00 de pesos” (Soria; 2008: 33).

En 1993, México amplió el programa de oferta de cooperación técnica en Centroamérica para abarcar países del Caribe y de menor desarrollo en América del Sur, posteriormente surge (Promexcode), guiado por la SRE a través de la DGCTC.

Como parte de las iniciativas de cooperación, México convocó a una reunión en 1991 en Tuxtla, Gutiérrez Chiapas, la cual se *llamó Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla* con el objetivo de implementar un programa de complementación económica por medio del desarrollo de programas de:

⁹² Cifras de acuerdo al informe de la *Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica: “La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995”, Secretaría de Relaciones Exteriores*, consultado el 15 de julio. De acuerdo al mismo documento el mayor número de acciones se registra con Guatemala (980), en segundo lugar se encuentra Costa Rica (840), El Salvador (742), Nicaragua (694), Honduras (486), Belice (382) y Panamá (111).

liberalización comercial, cooperación financiera, desarrollo de oferta exportable con Centroamérica, cooperación con el sector primario, abastecimiento energético, fomento de las inversiones y capacitación técnica y científica.

Posteriormente fueron establecidas distintas Comisiones binacionales con cada uno de los países centroamericanos con los que se cooperaba en la CMCTC y se definieron acciones específicas para los siguientes ámbitos: político, económico, educativo, cultural, científico-técnico y jurídico.

El acercamiento de México a Centroamérica fue encaminado más hacia la liberalización comercial y a la integración económica regional, ya que después se establecieron Tratados de Libre Comercio, muestra de ello es que “el comportamiento del comercio entre estas dos regiones muestra que el valor del intercambio de mercancías ha experimentado un gran dinamismo en el período de 1991 al 2002, al pasar de 491.8 millones de dólares en 1991 a 1,749.9 millones para el 2002” (OEA, 2004: 2).

Los planes nacionales de desarrollo tenían como objetivo el diversificar las relaciones que México tenía en el exterior y su vinculación⁹³, derivado de ello la cooperación internacional no podía dejarse de lado ya que detrás de esta vinculación hacia el exterior, la CID era un elemento implícito.

En ese sentido y durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el tema de política exterior se enfocó al ámbito económico “resultado del cambio en el modelo económico orientado hacia una mayor apertura dentro del esquema neoliberal y el problema de la deuda externa⁹⁴, modelo que tuvo sus raíces en el gobierno de Miguel de la Madrid” (Garza, 1996: 643).

⁹³ México fue socio fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), en 1990 ingresó al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PBEC) en 1991, al Mecanismo de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC) en 1993, a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994

⁹⁴ El 5 de febrero de 1990, el Secretario de Tesoro estadounidense, Nicholas Brady firmó en la Ciudad de México un acuerdo con el presidente Carlos Salinas un acuerdo relativo a la reestructuración de la deuda mexicana.

La inserción de México en este nuevo orden mundial en formación fue la incorporación al bloque de Norteamérica con la firma del Tratado de Libre Comercio en 1994, Esta apertura en el ámbito económico⁹⁵ se gestó desde que el país entro al Acuerdo General de Aranceles (GATT) en 1986.

Las reformas institucionales y el ingreso a los distintos mecanismos⁹⁶ de cooperación y foros internacionales responden a los procesos de globalización y apertura o modernización de México hacia el exterior. Aunado a ello la creación de instituciones enfocadas al ofrecimiento de cooperación, manifestaron el interés de México de tener mayor presencia en el ámbito internacional.

La incorporación de México a la OCDE⁹⁷ en 1994, constituyó un proceso histórico debido a que ningún país se había unido desde 1973. De acuerdo a José Ángel Gurría “la presencia de México constituyó acabar con el mote del Club de los Ricos, con el que se había encasillado a la Organización, ofreciendo nuevas perspectivas de economías emergentes y en desarrollo” (OCDE; 2006 13).

En ese mismo año del ingreso de México a la OCDE, se reestructuró de nuevo la organización al interior de la Cancillería mexicana y se creó Subsecretaría de Cooperación Internacional (SCI), quedando la DGCTC adscrita a la misma.

Es pertinente señalar que de acuerdo a Soria, desde 1996 “se planteó llevar a cabo la institucionalización de la cooperación mexicana, atendiendo a dos aspectos fundamentales, el jurídico, mediante la elaboración de una iniciativa de

⁹⁵ Entre 1989 y 1992 se suscribieron 103 acuerdos de cooperación, por ejemplo: Chile en (1991), Costa Rica (1994), Colombia, Venezuela y Bolivia (1994), En el ámbito más de CID se suscribió con España un Tratado General de Cooperación y Amistad (1990) y posteriormente se estableció una Comisión Binacional, con Francia: Acuerdo Marco de Cooperación en 1992 y un año después la Comisión Binacional México- Francia.,

⁹⁶ Así mismo, amplió su participación en todos los mecanismos de financiamiento o de integración regional como en el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 1989, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en 1990, y la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

⁹⁷ El estatus de México en la Organización es observador del Comité de Asistencia al Desarrollo.

ley que regulara su práctica; y el financiero, determinando las fuentes de financiamiento” (Soria, 2008: 45).

En el ámbito de recepción de cooperación “en 1994 entró al país un total de 590 mdd, de los cuales 90% provino de la vía bilateral y 63 mdd vía multilateral. Lo anterior fue resultado de la crisis económica y el problema de la deuda externa en México; los principales donadores bilaterales fueron Estados Unidos y España y a nivel multilateral el FMI y BM.

Por ejemplo en 1997 se firmó el Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, llamado Acuerdo Global, que contemplaba una cláusula de respeto a la democracia y a los derechos humanos. El Acuerdo entró en vigor en el año 2000. Actualmente que rige actualmente las relaciones entre la Unión Europea y México.⁹⁸

La concepción al exterior de México cambia debido a que fue considerado un actor relevante para propiciar el diálogo regional, prueba de ello es que la UE consideró que:

“el posicionamiento estratégico de México entre América Latina y América del Norte lo convierte en el vínculo entre las dos regiones. Reconoce la contribución mexicana al acercamiento entre países desarrollados y potencias emergentes en la elaboración de respuestas a los desafíos que involucran a toda la comunidad internacional” (UE, 2008: 5).

La participación de México en distintos Organismos Internacionales, Foros diálogo y concertación política, la suscripción de Tratados de Libre Comercio y demás actividades fueron vistas en el exterior como cambios positivos de un país que estaba transitando hacia la modernización y que pronto saldría adelante⁹⁹.

⁹⁸ En ese sentido se reconoció a México como un socio estratégico a nivel mundial y también regional como interlocutor en los países de la región. “Tanto en términos objetivos de dimensión económica, como en términos políticos, México y Brasil son vistos por la UE como potencias emergentes dispuestas a ejercer una influencia creciente en su entorno.

⁹⁹ Estos cambios marcaron el inicio de un período en el cual México empezaba a reconocerse como una economía con pertenencias múltiples. Aunado a los cambios que se estaban generando a nivel internacional y a los procesos de liberación.

La inclusión de México en los diversos mecanismos de concertación política y económica le confirió un estatus diferente y fue visto como un éxito dentro de la Cancillería; sin embargo esto generó que no fuera un país prioritario o candidato de los flujos de cooperación¹⁰⁰.

Derivado de la intervención de México en la OCDE, en 1997 se celebró en el país un seminario internacional sobre los nuevos enfoques de CID, copatrocinado por la OCDE y México, en el cual participaron más de 30 países y organismo internacionales inmersos en el SCID.

“El seminario significó una valiosa experiencia no sólo para México sino para un amplio conjunto de países, ya que hizo énfasis particular en la práctica de cooperación internacional que llevan a cabo naciones que no son miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Una de las aportaciones más valiosas de la reunión fue destacar que, en la actualidad, el mapa global de los programas y las acciones de cooperación internacional es considerablemente más rico y diverso que el panorama tradicional de la cooperación como un flujo de recursos provenientes de los países ricos destinados a las naciones más atrasadas” (Pérez y Sierra, 1997:182).

En ese sentido un importante paso en la modernización de las instituciones para responder a los retos de la globalización, en el tema de cooperación mexicana lo constituyó la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), como órgano desconcentrado de la SRE en 1998.

“Los procesos de Globalización y Cooperación Internacional obligaron a la Secretaría de Relaciones Exteriores a fortalecer la presencia de México en el exterior, por ello y con el fin de cumplir efectivamente las atribuciones asignadas a esta secretaría se emprende una reestructuración orgánico funcional destacando la desconcentración del Instituto Matías Romero y la creación de un Instituto Mexicano de Cooperación internacional, así como fortalecer las relaciones de México con el Exterior en materia de Derechos Humanos, Narcotráfico y Medio Ambiente” (DOF: 2011).

¹⁰⁰ Es decir el estatus de México cambió a país emergente, sobre todo porque al ser miembro observador permanente del CAD, ocuparía un rol polivalente; receptor y oferente de CID. De la mano de la OCDE comienza el camino hacia la institucionalización de la CID y a promover la nueva arquitectura de la ayuda e identificar mejores prácticas en beneficio de la población.

El viernes 17 de septiembre de 1999 fue publicado en el DOF las atribuciones del IMEXCI, que contó con las siguientes Direcciones Generales: de Cooperación Técnica y Científica, de Cooperación Educativa y Cultural, de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo y para Cooperación con Centroamérica y el Caribe.

Por ejemplo en ese mismo año se llevó a cabo el proyecto “Actualización y consolidación de la estrategia mexicana de cooperación para el desarrollo, con énfasis en la cooperación técnica entre países en desarrollo en el siglo XXI”, con financiamiento del PNUD, para fortalecer el IMEXCI y fomentar la capacidad de coordinar la demanda y promover la oferta de cooperación técnica.

En ese sentido el PNUD consideró la creación del IMEXCI como un cambio positivo, sobre todo por la posibilidad del establecimiento de cooperación Sur-Sur por parte de México hacia los países de menor desarrollo por la experiencia previa con los países de ALyC.

En otro objetivo del recién creado IMEXCI es el de promover la eficiencia y eficacia en las actividades de CI que desarrolle México, un cambio fundamental es que menciona necesaria la coordinación de la cooperación descentralizada¹⁰¹ como una de sus prioridades fundamentales.

La creación del IMEXCI, indicaba que dicho instituto se conformaba por un Director Ejecutivo, un Consejo Consultivo; presidido por el titular de la SRE e integrado por las dependencias e instituciones nacionales, así como personas del sector privado y académico.

Los objetivos que se plantearon fueron cinco: I. Favorecer el entendimiento y Cooperación Internacional entre México y la Comunidad Internacional, II A través de la CI propiciar el crecimiento económico, desarrollo social, cultural e institucional de nuestro país, III Constituirse como un instrumento de servicio social; IV Favorecer el conocimiento de la Cooperación Internacional a través de

¹⁰¹ Establece la tarea de coordinar la negociación y ejecución de convenios básicos y acuerdos complementarios para realizar programas bilaterales y multilaterales de cooperación técnica y científica.

su difusión y promover la eficiencia y eficacia en las actividades que en materia de CI desarrolla México.

En palabras de la Secretaria Rosario Green, la CID y la cooperación mexicana:

“reviste hoy una importancia creciente como catalizador del desarrollo y soporte de las transacciones económicas y comerciales. Se trata de un vínculo primordial para acceder al saber científico y técnico, estimular el diálogo intercultural y propiciar un mejor conocimiento mutuo entre instituciones, organizaciones sociales e individuos comprometidos con el cambio social. Estoy cierta que el IMEXCI contribuirá de manera fundamental al desarrollo del país, a su adecuada inserción en el mundo del futuro y al fortalecimiento de la concordia internacional” (Lozoya, 2001: 932).

Sin embargo en el 2001 al llegar la transición democrática con Vicente Fox Quesada, el IMEXCI fue derogado. “En el último año de existencia del IMEXCI, se calcula que México destinó alrededor de \$5 000,000 de dólares para proyectos de cooperación no reembolsables y obtuvo recursos por más de 120, 000,000 de dólares” (Soria, 2006: 53).

La derogación de IMEXCI fue vista como un elemento negativo en la institucionalización de la CID mexicana, puesto que sólo estuvo en marcha un año y el proyecto con la nueva administración fue abandonado con creación de la Subsecretaría de Relaciones Económicas y de Cooperación Internacional¹⁰².

Durante la administración de Fox Quesada, surgieron iniciativas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a los que México se sumó. En el eje de

¹⁰² Fue en 2001, cuando se modificó el reglamento interior de la SRE y se creó la nueva Subsecretaría, de la cual dependían las siguientes Direcciones Generales: Relaciones Económicas Bilaterales, de Negociaciones Económicas Internacionales, Promoción Económica Internacional, de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo y la de Cooperación Técnica y Científica. Lo anterior demuestra que había únicamente una Dirección General encargada de la promoción de la CI, ante la derogación del IMEXCI la CID mexicana estuvo enfocada hacia la promoción económica, a través de la diplomacia económica y comercial, restando nula importancia a otras modalidades de cooperación.

política exterior durante su administración hizo referencia al cumplimiento de los mismos a través de la cooperación internacional¹⁰³.

El principal ODM en que se comprometió México fue trabajar con los altos índices de pobreza que persisten en el país. En ese sentido:

Las condiciones macroeconómicas son estables y los indicadores sociales registran una mejora continua. Sin embargo, al igual que otras naciones de ingreso medio, enfrentamos brechas de desigualdad social y pobreza. En nuestro país conviven dos realidades. Por un lado, ocupamos el noveno mundial de la economía mundial y formarnos parte de la OCDE. Por el otro, persisten muchas zonas y diversos grupos socioeconómicos viviendo en situaciones de pobreza y vulnerabilidad crítica (Fox; 2005).

A pesar del desmantelamiento del IMEXCI en el sexenio de Fox Quesada, hubo una iniciativa ambiciosa de integración regional por medio de instrumentos de cooperación que posibilitaran su puesta en marcha, el Plan Puebla Panamá (PPP)¹⁰⁴.

Sin embargo, los intentos de institucionalización de la CID mexicana con la creación del IMEXCI, fueron menoscabados y su derogación fue vista como un retroceso en la materia. En vista de lo anterior para que México contara con el andamiaje jurídico pertinente fue necesario que pasara más de una década.

Siguiendo la teoría de modernización institucional de Krasner que emplearé para explicar la evolución de la CID mexicana; el argumento que sirve para utilizar la teoría es el siguiente: las modificaciones institucionales dentro de la SRE en la

¹⁰³ En el eje de política exterior el PND 2001-2006 de la Administración de Vicente Fox, propone lo siguiente: participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, II Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones y regiones del mundo. III Encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento; entre otras.

¹⁰⁴ El PPP fue propuesto en una gira que realizó Vicente Fox a Centroamérica, planteó la posibilidad de un plan de desarrollo regional desde Panamá hasta Puebla, que cubriese a los nueve estados del Sur-Sureste de México y a los siete países del Istmo. Esta iniciativa fue acogida con beneplácito por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice. Un elemento interesante para el análisis es que se incluyó una cláusula democrática en sus negociaciones como elemento condicionante de participación. Éste elemento es importante debido a que se tomó como elemento constante de política exterior: el respeto a los Derechos Humanos y la democracia.

materia responden a cambios internos y externos de transformación política y la democratización; y también como resultado de un cambio social y del crecimiento económico.

Posteriormente, en el 2004 la estructura administrativa y operativa del área de la CI en Cancillería cambió nuevamente; debido a que la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional que se creó en el 2001 se transformó en Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI)¹⁰⁵.

La estructura dentro de Cancillería en materia de CI fue desplazada por darle supremacía a la promoción económica internacional. Muestra de ello es lo plasmado en el manual de organización de URECI establece 2 ejes: “promoción económica y comercial y la atención prioritaria de nuestros principales socios estratégicos” (SRE; 2006: 520).

En esta reestructuración, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de acuerdo a documentos oficiales de Cancillería tuvo como misión de “promover la CID como principio de política exterior y aprovecharla como herramienta de apoyo al desarrollo integral del país” (SRE; 2006: 20).

Es decir, únicamente al interior de la Subsecretaría la Dirección General que se dedicaba al ámbito de la CID fue la DGCTC. En cuanto a la coordinación de la CID, se comenzó a mencionar de manera no vinculante la coordinación en la materia con las dependencias en los tres niveles de gobierno.

La estructura de la URECI permaneció hasta 2011, en ese sentido fue hasta la administración de Felipe Calderón que se aprobó una Ley para tratar de ordenar la dispersión de la CID en ese ámbito; tal y como se verá en los siguientes párrafos.

¹⁰⁵ La URECI estaba integrada por las siguientes Direcciones Generales: de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales, de Promoción Económica Internacional, de Relaciones Económicas Bilaterales, y de Cooperación Técnica y Científica.

En el ámbito de la cooperación Sur-Sur¹⁰⁶ una de las modalidades que han sido practicadas de manera constante en los últimos años por países con economías emergentes como México. En ese sentido es imperante su consolidación, debido al activismo del país en esquemas de cooperación; sobre todo en la Sur-Sur y triangular, “la mayor parte de los proyectos de cooperación¹⁰⁷ (prácticamente el 90%) fueron ejecutados por cinco países: Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia” (SEGIB: 2013-2014: 39).

La experiencia mexicana en ese ámbito es vasta, destacan acciones a favor de países centroamericanos y caribeños como (El Salvador, Perú, Nicaragua, Guatemala; entre otros) en temas como tratamiento de agua, electorales, medicina genómica, salud, protección civil y materiales sismo resistentes.

La comunidad internacional reconoce el status de México; en el doble papel en el sistema de CID, en ese sentido la European Development Co-operation emitió un Policy Brief que menciona lo siguiente:

“Mexico’s strategy in the area of international cooperation is guided by its dual functions as a recipient and provider of cooperation. Like many other emerging economies, Mexico is currently experiencing a transition from being a recipient of aid from traditional donors to becoming a provider of South-South cooperation” (Lätt; 2011:1).

En ese sentido México ha practicado por diversos roles en la CID dependiendo del contexto interno y externo que determina su actuar. En ese sentido Centroamérica y el Caribe han sido regiones prioritarias. Sin embargo Brasil y Argentina también realizan acciones de cooperación en la región, lo que presenta un desafío para la CID Mexicana ya que esta debe ofrecer ventajas de efectividad.

Otra aportación de Prado al respecto es la siguiente:

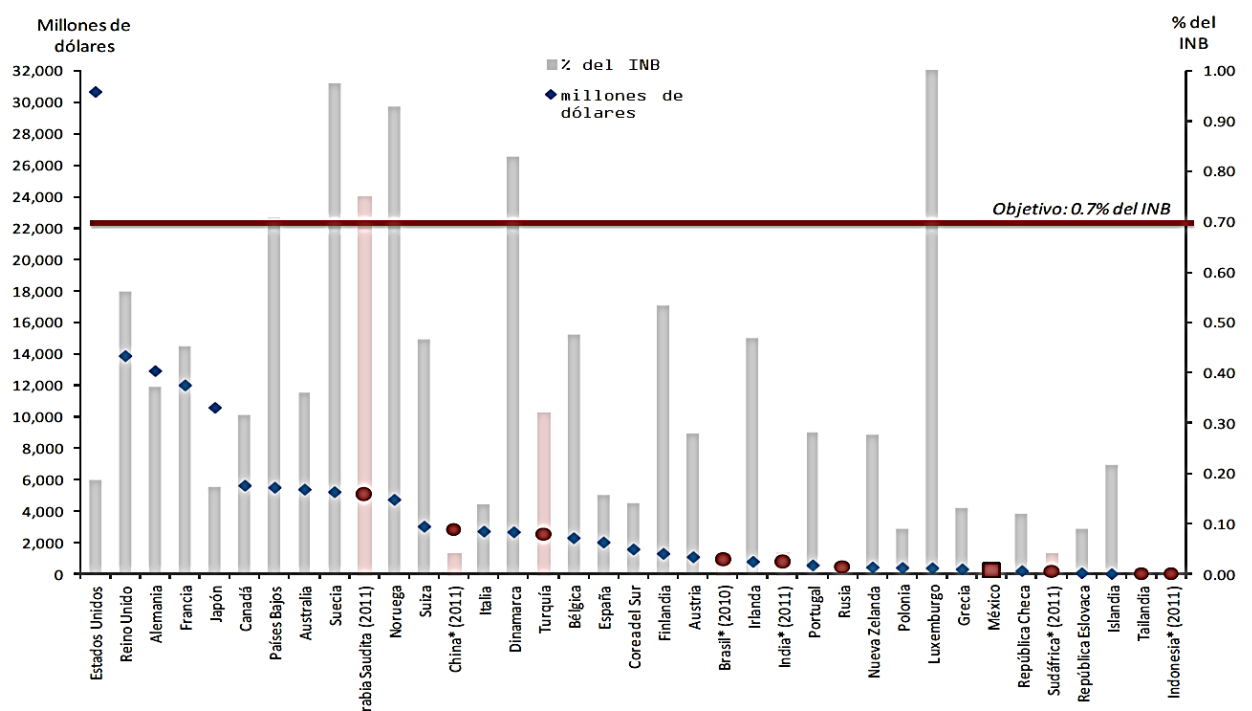
¹⁰⁶ Derivado de la reducción de los flujos provenientes de países desarrollados, consecuencia de la crisis económica y escasez de recursos para el exterior los países han ido adoptando esquemas novedosos que han desplazado a la tradicional cooperación Norte-Sur

¹⁰⁷ El total de proyectos que se desarrollaron fueron 506, el 45% del total fueron destinados al fortalecimiento de las economías nacionales de los países receptores, el 27.1% responden objetivos sociales, el 14.4% fue asignado al fortalecimiento de las capacidades de gobierno.

“En razón de su condición de país de desarrollo intermedio, México ejerce un triple papel en el sistema de CID, ya sea en su papel de receptor, de donante y de cooperación bajo esquemas horizontales con terceros Estados” (Prado; 2013: 132).

En cuanto al papel de México como país de renta media con un estatus dual en la cooperación, de acuerdo a datos de la SRE, México destinó 277 millones de dólares en 2012, Turquía desembolsó 2,533 mdd, Brasil aportó 923 mdd en 2010, la India 790 mdd en 2011. En ese sentido el porcentaje que aportó en relación a su PIB del 0.02%” (PROCID, 2014, 20). Para ejemplificar lo anterior se muestra el siguiente gráfico.

Gráfica 4 Flujos de CID, 2012

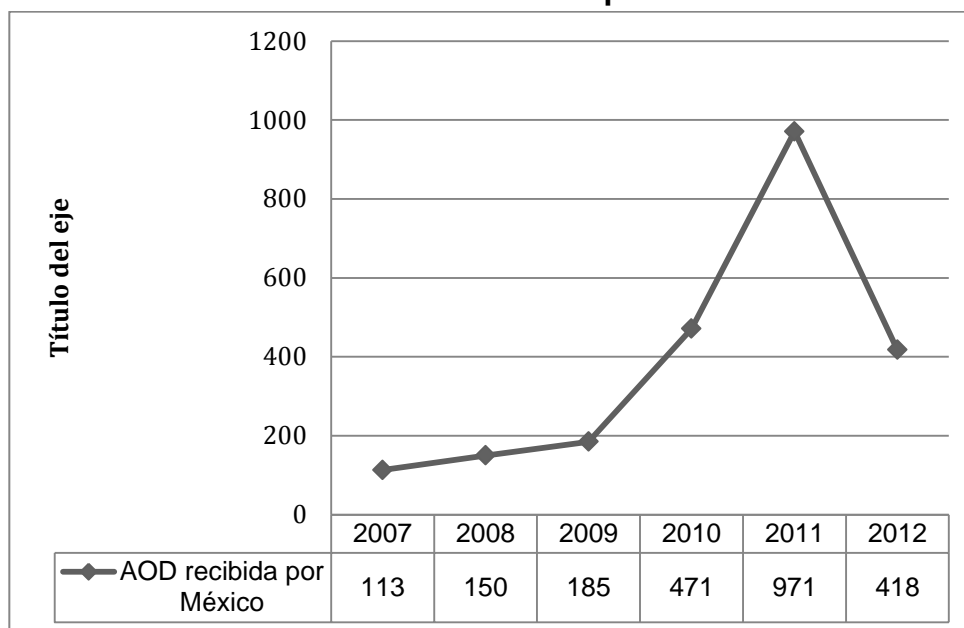


Fuente: PROCID- 2014-2018, Disponible en: <http://amexcid.gob.mx/>

En sentido inverso, es decir el ámbito de la recepción de AOD, en los años recientes México ha recibido un total de 2,308 millones de dólares, del período

comprendido de 2007 a 2012. Un dato importante es que en 2011 fue una cifra record para la recepción mexicana ya que se destinaron 971 millones de dólares.

Gráfico 5. AOD recibida por México



Fuente; CAD-OCDE, 2013.

Finalmente para ejemplificar una práctica exitosa de cooperación mexicana en el ejercicio de cooperación Sur-Sur es menester mencionar al Fondo Conjunto México-Chile¹⁰⁸, que ha sido considerado por el BM como una buena práctica de cooperación Sur-Sur y en un Foro de Alto nivel en Busán en 2011 como caso de éxito. De acuerdo a cifras de la AMEXCID, 2013 entre 2007 y 2013 se han financiado proyectos con un monto total aproximado de 10 millones de dólares.

En el ámbito de la cooperación internacional, México se ha sumado durante los últimos años a diversas iniciativas lanzadas por la OCDE para promover la gobernabilidad en la CID. Ejemplo de ello es que ha promovido los distintos Foros de Alto nivel y puesto en marcha diversas estrategias de apropiación, alineación

¹⁰⁸ En 2006 México y Chile acordaron en establecer un *Acuerdo de Asociación Estratégica* con el objetivo de la creación de un fondo conjunto para financiar las iniciativas de CID que surgieran de los dos países: bilaterales o trilaterales.

complementariedad, armonización y rendición de cuentas que se promueven en el seno de la OCDE.

La última reunión que se ha llevado a cabo fue el Foro de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz (AGCED) que fue efectuada el 15 y 16 de abril de 2014, cuya sede fue México. En ese sentido, México se sumó al diálogo entre los principales actores de cooperación internacional y propició el diálogo en pro de la coordinación de las acciones de cooperación internacional con sentido a que sean eficaces. Los principales puntos discutidos en el foro fueron los siguientes:

- Se reconoció el papel de las alianzas público-privadas, reconociendo que también el sector privado es fundamental para lograr un desarrollo incluyente: la empresa como socio del desarrollo.
- Se reafirmó el reconocimiento del papel de los países emergentes ante en dinamismo de la cooperación Sur-Sur y triangular.

En dicha Reunión, México refrendó su compromiso con el impulso a la cooperación internacional eficaz y efectiva mediante la inclusión de todos los actores que participan en ella. A pesar de que el poder de convocatoria fue grande, no tuvo mayor impacto porque se retomaron aspectos de los anteriores foros.

Para que existiera un andamiaje jurídico vigente en materia de CID en México tuvo que pasar mucho tiempo; debido a que su antecedente data desde el 2007, cuando la Senadora Rosario Green (del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Institucional PRI) presentó una iniciativa de Ley en marzo y fue remitida a la Comisión de Relaciones Exteriores y de Estudios Legislativos donde permaneció estancada casi 3 años.

Posteriormente es hasta abril de 2010 cuando la minuta fue enviada a la Cámara de Diputados y después a la Cámara de Senadores con el voto aprobatorio respectivamente. Una vez aprobada por las dos cámaras es enviada

al ejecutivo para las observaciones pertinentes¹⁰⁹. De acuerdo a la Comisión de Relaciones Exteriores, esta Ley:

“propone subsanar una de las mayores lagunas en el marco legal de las relaciones de nuestro país con respecto al exterior” y “brindará la oportunidad de articular, en un marco jurídico, los instrumentos y mecanismos que permitan diseñar, sistematizar, orientar, promover, consolidar y administrar la cooperación cultural, educativa, científica, técnica y económico- financiera que México lleva a cabo” (AMEXCID; 2011).

Finalmente el 4 de abril de 2011, Felipe Calderón firma el decreto promulgatorio para que se publique en el Diario Oficial de la Federación (DOF), finalmente casi cuatro años después la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LMCID) entró en vigencia el 16 de abril del mismo año¹¹⁰.

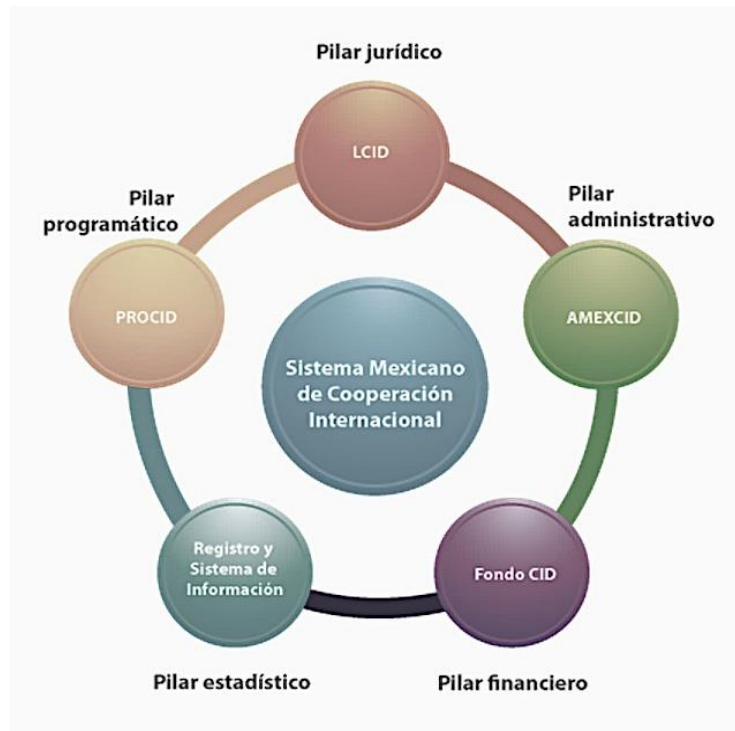
En la LMCID se encuentran plasmadas las líneas directrices de ejecución de la política mexicana de CID. Asimismo se contempla a cinco elementos que coadyuvarán a la conducción en la materia; una Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID); que es la ejecutora y coordinadora de la política a nivel federal y a su vez se encarga de establecer las directrices del Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) y llevar a cabo lo que establezca el mismo; un Registro Nacional de acciones de CID (RNCID), un Sistema de Información (SICID) y Fondo de financiamiento (FONCID), donde se transparenten los recursos.

Para ejemplificar mejor su estructura la siguiente el siguiente gráfico, que da cuenta de la planeación de la política mexicana de CID a través del establecimiento de la Ley y de los elementos que contempla. Posteriormente en el último apartado del presente capítulo se hará referencia a la estructura orgánica de la AMEXCID y se analizarán las estipulaciones que establece la Ley mexicana en la materia

¹⁰⁹ Después de las negociaciones en la dos Cámaras; Diputados y Senadores, esta fue enviada a Para la aprobación de la ley ocurrieron diversas negociaciones y se constituyó una Comisión de dictamen, que a su vez fue remitida a distintas observaciones hasta que en la Comisión Plenaria del 25 de marzo de aprobó por unanimidad en una reunión el 25 de marzo de 2011.

¹¹⁰ Si se requiere ver un análisis más exhaustivo respecto al proceso legislativo del cual fue objeto la LMCID, consultar el artículo de Garzón Lozano en la Revista Española de Desarrollo y Cooperación N°28.

Gráfico 6. Estructura establecida por la LMCID



Fuente: AMEXCID; 2011 <http://amexcid.gob.mx/>

El andamiaje de México contempla los cinco pilares base para la ejecución de una política mexicana que sea efectiva. Su establecimiento constituye un primer avance para el ordenamiento de la cooperación que emana de México. En la siguiente sección se realizará una descripción de los elementos que contempla dicho ordenamiento jurídico.

2.2 La Cooperación Internacional para el Desarrollo y su vinculación con la política exterior de México

La CID para México ha sido un tema que con el paso del tiempo ha ido adquiriendo relevancia. A lo largo del apartado anterior se describieron y analizaron las diversas transformaciones que se han efectuado al interior de la SRE desde la creación de la DGOI en 1951 hasta la aprobación de la LMCID como pilar jurídico que establece la construcción institucional para la conducción y coordinación de la CID en México.

Uno de los nichos que se ha comenzado a practicar de manera reciente, sobre todo en los países emergentes es la CID, como un ejercicio de política exterior algunos países han establecido sus propias Agencias de Cooperación Internacional y comenzado a ejercer un *soft power*¹¹¹.

En ese sentido el poder blanco de la cooperación internacional, en muchos de los casos es utilizado como recurso de política exterior, es decir las instituciones o las Agencias de los países ejercen cierta influencia a través de las acciones de cooperación que emprenden con países de igual o menor desarrollo.

Para el análisis de este apartado se proponen las siguientes definiciones de política exterior:

La Política Exterior (PE) puede ser definida como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Medina; 1973:21, en Calduch R. 1993).

Otra acepción de política exterior de un autor mexicano es la siguiente:

El conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado; por el que cada Estado, u otro actor o sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior (Hernández-Vela; 2002:935).

Analizando el párrafo anterior se puede concluir que la política exterior de un país está basada en su historia, experiencias, creencias y que a partir de ello

¹¹¹ “The national resources than ca lead to a country’s ability to affect others through the cooperative means of framing the agenda, persuading, and eliciting positive attraction in order to obtain preferred outcomes” (Trunkos; 2013: 6).

se elaboran una serie de principios que guían su actuar internacional en todos los campos de acción que van más allá de sus fronteras.

Otra definición de política exterior es expuesta por Rafael Velázquez Flores:

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamenta en el interés nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil (Velázquez; 1999; 29).

En concordancia con la aportación de Velázquez, la política exterior define el curso de acción de un Estado al exterior -para Calduch es el núcleo principal de conexión entre la vida nacional y la realidad internacional (Calduch; 1993:1)- y este curso es determinado por el interés nacional y su seguridad.

En virtud de ello la CID de México, al ser plasmada en 1989 como principio de política exterior, se constituyó en materia jurídica en un instrumento de política exterior; es decir de práctica obligada para el Estado. En ese sentido es vista como un elemento complementario para reforzar las capacidades nacionales y a su vez para contribuir a un entorno internacional más favorable.

La CI se proclamó principio de política exterior porque era imperante que estuviera regulada o que fuera una directriz para México; debido a que se ha practicado varios años y se cuenta con cierta experiencia. A partir de las iniciativas hacia los países centroamericanos y caribeños que México impulsó y fue copartícipe durante los conflictos de los años ochenta.

Es por ello que la CID es instrumento natural de política exterior; como lo menciona Green:

“la cooperación internacional es una herramienta que permite a las naciones obtener beneficios recíprocos y maximizar sus nexos con otros países, reduciendo los costos para ambas partes (Green; 1998)”.

Analizando los conceptos de política exterior, también se puede concluir que la cooperación internacional fue puesta en marcha por México para el mantenimiento de relaciones armoniosas, sobre todo siendo Centroamérica y el caribe regiones de influencia natural para nuestro país.

Otra definición de política exterior es expuesta por el diplomático mexicano Antonio Carrillo:

“La política exterior de un país es resultado de un complejo de fuerzas, algunas constantes como la geografía, la historia o la idiosincrasia de su pueblo, otras transitorias, como el cambiante panorama internacional; cuando las constantes son particularmente importantes, la política exterior de un país presenta un perfil bien definido y una marcada uniformidad en el curso de su historia” (Carrillo; 1966:233).

En ese sentido, una aproximación a la relación entre política exterior y cooperación internacional es que las dos guardan un estrecho vínculo debido a que existe una clara definición de la primera para que se ejecute la segunda. Así como la práctica de segunda está basada y depende de los principios que de la primera emanen.

Al respecto Prado expresa de manera puntual el vínculo entre política exterior y cooperación internacional:

“La relación entre política exterior y cooperación internacional estriba en el nivel de coordinación y sintonía entre ambas actividades y, especialmente, de la subordinación y funcionalidad de la segunda con respecto a la primera. De los resultados de la referida sinergia entre sendos ámbitos de acción deriva la eficacia-en términos de política pública- tanto en la cooperación internacional, como de la propia política exterior (de esta última, al menos, en el ámbito de la colaboración oficial con otros actores internacionales” (Prado; 2012: 79).

Derivado de las otras dos definiciones de política exterior anteriores, se puede concluir que México plasmó este precepto debido a que constituía una práctica uniforme dentro de su historia y para que tuviera cierta coordinación

dentro su praxis; el primer paso fue declararla principio de política exterior y posteriormente tuviera el objetivo de constituirse como política pública.

Gracias a ello, México ha contribuido, con otros países, a promover las nuevas reglas del juego en el concierto internacional, en áreas donde los acuerdos multilaterales son necesarios y urgentes para asegurar que todas las naciones avancen en el marco de una economía globalizada.

También es importante desatacar que la CID es vista en México como un instrumento que complementa y refuerza las capacidades nacionales y como palanca de desarrollo para lograr mejorar las relaciones entre los países, haciéndolas más equitativas.

Una vez que se estableció la CID en la constitución, se comenzó a incluir en los Planes Nacionales de Desarrollo de manera constante y se planteó la diversificación de las relaciones internacionales de México con los países y Organismos Internacionales en aras de concretar proyectos de cooperación que fueran palanca nacional de desarrollo.

El proceso de modernización y democratización en México, le concedió espacio favorable para establecer vínculos con distintos países; así como para que fuera considerado por los Organismos Internacionales como un país con potencial económico que se encontraba en fase de despegue.

En ese sentido, de acuerdo a datos del Banco Mundial para 2013, México es considerado como uno de los países de ALyC con un nivel de ingresos mediano alto, con un PIB de \$1,178 billones de dólares. De acuerdo a la clasificación del mismo organismo es un país de ingreso medio- alto y para el CAD de la OCDE consideran a México como país en desarrollo con ingreso medio-alto¹¹².

¹¹² La entrada de México a la OCDE fue tomado como un avance significativo a nivel país pero también representaba un desafío al tener un status diferente en la cooperación; debido a que ya no era candidato para recibir los mismos tipos de ayuda . En ese sentido tendría que buscar otros elementos complementarios como préstamos y tomar su rumbo. Al ingreso mediano-alto de

Para la política exterior mexicana ha sido de suma importancia participar de modo activo en la toma de decisiones¹¹³ y en el planteamiento de recomendaciones internacionales en materia ambiental, comercial, energética, de inversiones, desarrollo territorial, educación, agricultura y salud, entre otros muchos temas.

Aunado a lo anterior para que la CID sea un instrumento eficaz que promueva los intereses de México en política exterior es fundamental que exista cierta claridad en cuanto a los mismos. Otro punto importante es que en los últimos años México ha transitado a fungir como país oferente de CID y tiene estatus de miembro observador de CAD; lo que propicia el diálogo directo con países desarrollados.

En ese sentido la OCDE realiza distintos estudios de la situación interna y externa de sus miembros y la valoración de México es positiva debido a que: “México se encuentra entre las mayores economías de la OCDE. Sin embargo, debido a la productividad relativamente baja del país, la diferencia en los niveles de vida respecto al resto de la OCDE se amplió durante la última década. Sus tasas de desigualdad y pobreza se encuentran entre las más altas de la OCDE” (OCDE; 2013).

Derivado de lo anterior, la política de cooperación activa de México fue plasmada en la Ley a través de la AMEXCID que será la instancia encargada de coordinar las acciones de México en esa materia; es decir coadyuvará a los esfuerzos nacionales de desarrollo sustentable y promoverá lo mismo en el exterior, de ahí que deba existir una clara definición en base a los intereses nacionales de lo que se quiera promover.

acuerdo a la clasificación del Atlas del BM con datos de 2013 en cuanto al PIB per cápita corresponde a US \$ 4. 086 mínimo y US \$ 12.615. El PIB per cápita de México es de US \$ 9.640.

¹¹³ Como antecedente, en 1986 los países en desarrollo lograron que la Asamblea General de la ONU adoptara la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, de la cual México fue un participante activo. El principal precepto de la declaración era que “el desarrollo es un derecho humano inalienable”, la cual debía ser una tarea fundamental que vinculaba a todos los gobiernos.

La entrada en 1994 de México al antes “Club de Ricos”; la OCDE fue vista como un éxito para la Cancillería mexicana y la política exterior debido a que fue el primer país en ser aceptado como miembro. La última entrada fue la de Nueva Zelanda en 1973. Derivado de ello la Organización inició un proceso de expansión y redefinición; que quedó limitada sólo a cinco países, Corea del Sur, Polonia, Chile, Hungría, República Checa y República Eslovaca.

Como parte de una política exterior activa, México se sumó a iniciativas como: la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, y a los documentos de trabajo de las distintas reuniones de alto nivel que son convocadas por la OCDE, como la de Roma, Paris, Accra, Busán y a la última celebrada en México, titulada Alianza Global para la Cooperación Eficaz desarrollo eficaz.

Otro mecanismo en el que México ha participado de manera importante en los últimos años es el G20¹¹⁴, con en el que ocupó la presidencia en 2011; lo que fue visto como un triunfo en la política exterior del país porque fue considerado como país puente para propiciar el diálogo entre los países desarrollados y en desarrollo.

Un ejemplo de histórico de cooperación con Estados Unidos, fue la Iniciativa Mérida, en ese mismo año. En dicha iniciativa se refleja el vínculo entre política exterior y cooperación. Debido a que el gobierno de Estados Unidos y México acordaron establecer un Programa de Cooperación en materia de

¹¹⁴En ese sentido desde el año 2007; año en que la crisis económica mundial comenzó la cooperación en el ámbito económico se reforzó. En vista de ello se G. W, Bush convocó a una reunión en llamada la Cumbre de Líderes del Grupo de los 20, para que se discutieran las medidas a tomarse para enfrentar la crisis y sus efectos en la economía mundial. Posteriormente se conocería como G20. En este grupo los países emergentes tuvieron un papel significativo; como el caso México prácticamente fue país sede de los encuentros de las economías más importantes en 2011. Derivado de ello se concluyó en la ejecución de ciertas las medidas de cooperación macroeconómica mismas que fueron planteadas y que pusieron de manifiesto la economización de la cooperación. Las anteriores cumbres en las que también destaco México participante fue el la COP16 que se celebró en Cancún cuya temática giró en torno al cambio climático y crecimiento global sustentable. Cumbre de Londres 2009, Pittsburgh 2009, Toronto 2010, Seúl 2010, Cannes 2011; entre otras.

seguridad, ello en respuesta a los problemas de narcotráfico prevalecientes en México y que se replicaban en menor medida en Estados Unidos¹¹⁵.

Analizando los ejemplos anteriores con respecto a la cooperación mexicana y su vinculación con la política exterior, fue la cooperación que emanó de México en 2010 en Haití. La ayuda humanitaria fue desplegada por México a través de la coordinación de la SRE, Secretaría de Gobernación y Marina después del terremoto que afectó a Haití, causando una crisis humanitaria de grandes magnitudes.

Derivado de ello, la comunidad se movilizó y en particular nuestro país creó un fondo de 5.5 millones de dólares en conjunto con organismos privados como: Fomento Social Banamex, Fundación BBVA Bancomer; entre otras. Este ejercicio sería llamado Alianza México por Haití¹¹⁶.

Es importante destacar que durante los primeros años de funcionamiento de la AMEXCID, una de las primeras iniciativas fue llevada a cabo en Haití; desarrollando el *joint partnership* en la cual de acuerdo a cifras de la AMEXCID se invirtieron aproximadamente 27 millones de dólares, los cuales fueron aportados por el gobierno y el sector privado.

En ese sentido la Alianza México por Haití concluyó oficialmente el 24 de julio de 2013, a partir de 2010, año que comenzó dicha alianza, “el monto total rebasó los 11 millones de dólares, la colaboración en Haití fue calificada como “el mayor esfuerzo de cooperación internacional en la diplomacia mexicana” (Granguillhome, 2011).

¹¹⁵ “La Iniciativa Mérida contemplaba una ayuda en equipo para México de 1, 400 millones de dólares durante tres años, así como una cantidad adicional para Centroamérica de 50 millones de dólares para el primer año, lo cual confirma la óptica regional del gobierno de Estados Unidos en este plan de apoyo a México (Chabat; 2010: 5)”.

¹¹⁶ En ese sentido la cooperación con Haití representó un esquema novedoso para México, ya que fue en colaboración de alianzas público-privadas “la cooperación mexicana ha forjado nuevas prácticas de actuación que abonan a favor de las llamadas asociaciones complementarias para el desarrollo, al incorporar en ellas, junto al gobierno, al sector privado, a las organizaciones de la sociedad civil y a otros países en esquemas triangulares (Granguillome;2012: 23)”

Todos estos eventos son fundamentales para entender la importancia y la magnitud de lo que representa la CID para México como ejercicio de política exterior y su vinculación estrecha con la política exterior. En ese sentido México intenta poner en marcha lineamientos para llevar a cabo la práctica de su cooperación; particularmente se basa en tres principios que resultan fundamentales de acuerdo a la AMEXCID:

Complementariedad: significa que los proyectos y las acciones de cooperación son un apoyo a los esfuerzos nacionales del desarrollo de los países, pero en modo alguno, un sustituto de estos últimos.

Auto-sostenibilidad: alude al hecho de que la cooperación debe contribuir a establecer procesos de desarrollo independientes que, con el apoyo de la colaboración internacional, puedan mantenerse después con recursos propios de los países beneficiarios.

Cofinanciamiento: se refiere a que las partes involucradas en proyectos y acciones de cooperación aportan, en la medida de sus posibilidades, los recursos financieros, humanos o técnicos requeridos para su desarrollo, evitando así esquemas asistenciales y alentando un sentido de apropiación¹¹⁷.

Como resultado de lo anterior es imperante que México despliegue una política de cooperación de manera más seria y programática; para ello el objetivo de crear una Ley y que de ella emanen elementos coordinarla. En ese mismo orden la AMEXCID será la responsable de ese proceso.

Al respecto la importancia es tal que queda manifiesto en la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LMCID) la importancia de coordinar efectivamente las acciones de cooperación como principio de cambio en

¹¹⁷ Para más información se puede consultar el siguiente enlace: <http://amexcid.gob.mx/index.php/politica-mexicana-de-cid/ique-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo> consultado el 16 de junio.

la materia, si bien su práctica se deriva por lo menos desde hace setenta años esta se mantuvo dispersa.

De acuerdo al Decreto de Creación de la LMCID tiene por objetivo “dotar al Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras” (DOF; 2011).

La aprobación de la Ley establece la regulación del principio de política exterior que México lleva practicando varias décadas, se estableció con la finalidad de darle concordancia y evitar la duplicación de esfuerzos a través de la coordinación de las dependencias de las entidades públicas federales en temas que involucraran a la cooperación internacional para hacerla predecible.

“Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad (DOF; 2011).

La cooperación internacional tiene relación directa con la política exterior porque es usado como un instrumento blando de política exterior, porque toma de

referencia el contexto interno y externo y en base a ello se potencia como instrumento de herramienta nacional y también internacional.

Finalmente la CID es supeditada como “un instrumento para alcanzar estadios superiores de entendimiento y desarrollo y ante las nuevas realidades que representa el siglo XXI es formulado como instrumento clave para enfrentar con éxito las diversas situaciones que se presenten” (Green; 1998). También conforma un instrumento suave de poder para obtener cierto prestigio internacional.

Ejemplo clave de la consideración que se tiene durante la administración de Peña Nieto es plasmada en el Primer Informe de Labores de la SRE que a la letra dice: “a cooperación constituye un nicho de oportunidad invaluable en aras de promover la presencia de México en el exterior, abriendo las posibilidades de asociación en diversos ámbitos, como el técnico, científico, educativo, y cultural, entre otros” (SRE, 2013).

Es decir, su importancia radica en que es un elemento que contribuye a fortalecer los lazos de amistad con los distintos países con los que México mantiene relaciones diplomáticas y al mismo tiempo se buscará que en aspectos muy puntuales sea una palanca de desarrollo nacional.

2.3 La Ley mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LMCID)

Como se mencionó en párrafos anteriores esta iniciativa de Ley fue presentada por la Senadora Rosario Green en 2007, y pasaron cuatro años para que se promulgara. Finalmente el 6 de abril de 2011 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. El presente apartado se hará referencia de manera general a las características de cada uno de los elementos que conforman la Ley.

Como lo expresa el siguiente por Garzón: “para que México contara con una LCID tuvo que esperar una década, y su iniciativa pasar por un proceso legislativo inusitadamente, arduo, tortuoso y largo (Garzón; 2011: 47)”. Debido a que la iniciativa se formuló cuatro años antes.

El proceso legislativo también incluyó diversas consultas con especialistas académicos y legisladores, foros, conferencias con diversos sectores y un Seminario Internacional con integrantes de Agencias similares de cooperación internacional.

Los representantes de las Agencias que participaron fueron de Alemania (GTZ), Chile (AGCI), España (AECID), Estados Unidos de América (USAID) y Japón, el objetivo del seminario fue el de compartir experiencias operativas en cuanto a la cooperación y los nichos que a México le falta completar o explorar.

Es importante destacar que la aprobación de la Ley sucedió durante el último año de gobierno de Felipe Calderón y que al gobierno sucesor de Peña Nieto continuó con el proceso de poner en práctica los elementos que la Ley dicta.

En cuanto a los instrumentos jurídicos que hasta ahora eran escasos en materia de CID en México, la LMCID conforma un instrumento jurídico novedoso debido a que establece la creación de elementos que en su conjunto ordenarán la práctica de la cooperación mexicana y que contribuirán a transparentar las acciones para hacerla más eficaz, tanto en su rol de receptor como donante.

El proceso de creación de la Ley fue largo, porque México ha desarrollado acciones de cooperación desde hace varias décadas y hasta la fecha no se tiene contabilizado ni evaluado el resultado de las contribuciones que ha realizado el país. El cuadro siguiente muestra el proceso legislativo de la LMCID.

Cuadro1. El proceso Legislativo de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Fecha	Proceso Legislativo
8 de marzo de 2007	Iniciativa presentada por la sen. Rosario Green, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el Senado de la República, turnada a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y Estudios Legislativos.
Marzo-noviembre de 2007	Se realizan las consultas a instituciones, expertos y legisladores para elaborar el dictamen correspondiente.
13 y 14 de noviembre de 2007	La Comisión de Relaciones Exteriores y la SRE realizan el Seminario de Alto Nivel sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo, como parte de los trabajos de análisis y deliberación.
13 de diciembre de 2007	Dictamen de primera lectura, con disoensa de trámites, presentado en el pleno de la Cámara de Senadores y aprobado por unanimidad, con 107 votos.
18 de diciembre de 2007	El Senado remite a la Cámara de Diputados la minuta por la que se expide la Ley de Cooperación Internacional, para efectos del inciso a) del artículo 72 Constitucional.
1° de febrero de 2008	Minuta recibida en la Cámara de Diputados y turnada a la Comisión de Relaciones Exteriores para su análisis y elaboración del dictámen correspondiente, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión.
13 de abril de 2010	Dictamen a discusión ante en pleno de la Cámara de Diputados, aprobado por 369 votos en pro, 4 abstenciones . Devuelto a la cámara de Senadores para los efectos Constitucionales, establecido en el inciso e) del art. 72.
29 de abril de 2010	La Cámara de Senadores aprueba la Minuta en los términos enviados por la Cámara de Diputados, con 69 votos a favor, 18 en contra y 2 abstenciones. Pasa al ejecutivo federal para efectos de su promulgación.
7 de mayo de 2010	El proyecto de decreto de mérito fue remitido al ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación.
2 de septiembre de 2010	Se presenta ante el Pleno del Senado de la República el oficio dirigido a la Secretaría d Gobernación, signado el 1° de septiembre, y que contiene observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto por el que se expide la LMCID. Reinicia con ello el proceso legislativo para atender exclusivamente a las observaciones del Ejecutivo Federal.
26 de octubre de 2010	Dictamen de primera lectura con dispensa de segunda, presentado ante el pleno del Senado de la República, aprobado por 99 votos a favor y 3 abstenciones, asumiendo en su totalidad las observaciones hechas por el Ejecutivo federal.
28 de octubre de 2010	Minuta recibida en la Cámara de Diputados y turnada a la Comisión de Relaciones Exteriores.
15 de diciembre de 2010	Dictamen a discusión presentada por la Comisión de Relaciones Exteriores al pleno de la Cámara de Diputados. Aprobado por 253 votos a favor y 37 en contra. La Mesa Directiva, con este acto turna, por segunda ocasión, la legslación aprobada definitivamente al Ejecutivo para su publicación y puesta en vigor.
4 de abril de 2011	Cuatro meses después, el Presidente de la Repúblca firma el decreto promulgatorio para proceder a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.

Fuente: Con datos de (Garzón; 2011: 48) y del Sistema de información Legislativa:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/>

En primer lugar la Ley señala que es de observancia general para todo el territorio nacional y su objetivo es coordinar, planificar, contabilizar, sistematizar y evaluar las acciones del Ejecutivo Federal en la materia. En ese sentido, y comparando el decreto de creación del IMEXCI, la LCID contempla la administración, cuantificación y fiscalización de los recursos humanos y materiales que se dispongan con fines de CID, con ello transparentando su asignación y disminuyendo la discrecionalidad.

Asimismo la Ley señala que las acciones que realice el Estado mexicano en ese rubro deberán estar alineadas con los ODM, debido a que menciona la promoción de un desarrollo humano sostenible, erradicación de la pobreza, equidad de género y a los conceptos como la apropiación, alineación, armonización y gestión basada en resultados; de acuerdo a los principios que rigen a la OCDE.

Aunado a lo anterior en cada Plan Nacional de Desarrollo (PND), sobre todo en los últimos cuatro sexenios, donde se incorporó la cooperación internacional como principio de política exterior y se planteó la diversificación en las relaciones internacionales con miras al reforzamiento de las capacidades nacionales.

Otro punto de la Ley es que se suma a la Nueva Arquitectura de la Ayuda y en concreto a la citada declaración de París, ya que las acciones de CID que realice deberán promover criterios de apropiación alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad; propuestas emanadas de los foros del alto nivel que promueve la OCDE.

Para dar cumplimiento a la Ley se estipula la creación de cinco instrumentos a través de los cuales será programada, ejecutada, canalizada, evaluada, registrada y contabilizada la CID que México recibe y aporta:

- La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), como el brazo programador, cuya dirección y administración estará a cargo de un Director Ejecutivo.

- El Programa mexicano de cooperación Internacional para el Desarrollo, como pilar planificador y sistematizador.
- Registro Nacional y Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como pilar para monitorear y evaluar la CID.
- El Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID) como canal gestor y financiero.

De acuerdo a distintos especialistas internacionales¹¹⁸, ya descritos en páginas previas, la promulgación y puesta en marcha de la LMCID representa un cambio trascendental en la historia de la CID mexicana dándole una mayor consideración como herramienta de política exterior y dotándola de un marco jurídico para reforzarla, iniciando así la construcción de una política de Estado.

En el mismo sentido, la iniciativa es parte de los esfuerzos de México por cumplir y reformar para ajustarse a ciertos estándares internacionales establecidos por la OCDE en torno a la Nueva Arquitectura de la CID, en cuanto al tema de gobernabilidad y a la coordinación y al establecimiento de reglas claras. Para ello se plantean distintos elementos en la LMCID que coadyuvarán a ordenar de cierta manera la práctica de la CID en México, dichos elementos serán analizados en los párrafos siguientes.

¹¹⁸ Esta información es en base a una entrevista concedida por dichos especialistas a la AMEXCID el miércoles 10 de octubre de 2012, en palabras de Dr. Ulrich Müller, Asesor Superior de Política en el Departamento de Asia Pacífico y América Latina/Caribe, de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Dr. Juan Pablo Prado, Profesor-Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dra. Gabriela Sánchez, Profesora Investigadora del Instituto Mora y Dr. Philipp Schönrock, Director del Centro de Pensamiento Internacional en Colombia.

2.3.1 La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)

La AMEXCID “es la piedra angular del proyecto. Recupera la experiencia del IMEXCI y apalanca el diálogo con el resto de las agencias homólogas que operan en el mundo” (Garzón; 2001: 51). Fue creada el 28 de septiembre de 2011 y le competen todos los asuntos relacionados con la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México en su faceta dual de receptor y oferente.

La AMEXCID tiene autonomía técnica y de gestión, depende directamente de los recursos que se aprueben del Presupuesto de Egresos de la Federación. En conjunto con la SRE se encargará de la realización del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, administra el Registro Nacional y el Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

De acuerdo al Manual de organización de la AMEXCID su visión es “Orientar, *coordinar e instrumentar el ejercicio de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo, de conformidad con las prioridades nacionales en materia de desarrollo humano sustentable*”.

Asimismo la AMEXCID cuenta con la participación del Consejo Consultivo (CS)¹¹⁹, que está integrado por cada uno de los representantes de las diecisiete Secretarías de Estado y tres entidades públicas del gobierno federal¹²⁰; quienes

¹¹⁹ El Consejo Consultivo es un órgano integrado por un representante titular de cada una de las 17 Secretarías y Dependencias de Estado y está encargado de hacer recomendaciones específicas para orientar los trabajos de la AMEXCID sobre las prioridades geográficas y ámbitos en los que se requiere cooperación o viceversa fortalezas que se tienen para ofrecer cooperación. El titular de la SRE es el que preside el Consejo.

¹²⁰ Los representantes del Consejo Consultivo de la AMEXCID serán: Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Función Pública (SFP), Secretaría de Salud (SALUD), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Turismo (SECTUR), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Consejo Nacional

tendrán derecho de voz y voto. La presidencia del CS está a cargo del titular de la SRE.

La AMEXCID y el Consejo Consultivo tendrán como tarea fundamental la elaboración del Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PMCID). Es pertinente señalar que el Consejo podrá solicitar a su presidente el invitar a representantes de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de los sectores privado, social y académico, quienes participaran con derecho a voz.

El planteamiento de la Ley es preciso en cuanto a las atribuciones de la AMEXCID, será el órgano que se encargue dentro de la SRE de todo lo relacionado a cooperación internacional que emane de la misma y se coordinará a nivel municipal, estatal y federal con las estancias correspondientes que la practiquen.

Como parte de la profesionalización de los recursos humanos es positivo que para la designación del Director Ejecutivo se establezca que cuente con años de experiencia en el tema, es decir se requiere para el ejercicio de sus funciones no sólo experiencia, si no conocimientos en esa área¹²¹.

Otro órgano importante dentro de la AMEXCID es la creación de un Comité Técnico y de Administración del Fideicomiso con personal de la Secretaría, AMEXCID y de la SHCP. En ese sentido y siguiendo la recomendación de Luz María de la Mora: “La construcción de un marco legal efectivo para la CID, como la SHCP, que establece la normativa contable, administrativa y financiera para su ejercicio” (De la Mora; 2010:13).

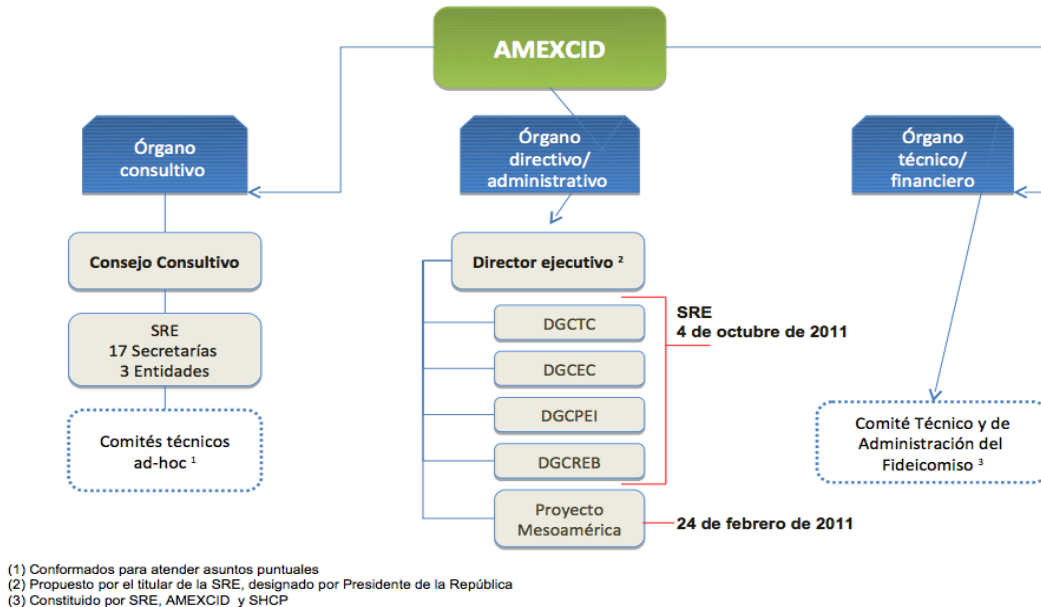
El establecimiento de éste Comité Técnico es pieza clave ya que este se encargará de administrar el FONCID, es decir fungirá como órgano técnico dentro de la AMEXCID encargado de las finanzas.

para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

¹²¹ Un punto positivo en ese sentido es que es responsabilidad de la Agencia que el personal adscrito se mantenga actualizado en las mejores prácticas de cooperación.

La estructura es la siguiente:

Gráfico 6 .Andamiaje orgánico de la AMEXCID



Fuente: SRE-AMEXCID, 2012

Actualmente la AMEXCID y el Consejo Consultivo consideraron la creación de cinco Comités Técnicos ad hoc: 1) Académico y Científico, 2) empresarial, 3) de Gobiernos Locales, 4) Social y 5) Asesor de Alto nivel. Se crearon con el objetivo de integrar a todos los sectores que participan en la CID. El Comité Técnico de los Gobiernos Locales es el único que se ha constituido.

2.3.2 El Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)

El Programa fue planteado como la base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y

experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera que emana de México.

En cuanto a su estructura, está integrado por un marco normativo en el cual se señalan los fundamentos jurídicos que le dan forma. El capítulo uno hace referencia al diagnóstico del CID mexicana, en el segundo se mencionan las estrategias relacionadas a la CID y la relación que guardan con los planes sectoriales y el PND, en el tercer capítulo se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción y finalmente en el cuarto capítulo se fijan una serie de indicadores para la coordinación monitoreo, evaluación y comunicación de resultados.

En dicho Programa se encuentran las políticas¹²² y mecanismos de ejecución de CID. Así como también la identificación las áreas geográficas que resulten prioritarias, estimular la participación de dependencias, ALyC sigue formando parte de la región prioritaria de cooperación mexicana, posteriormente África y Asia.

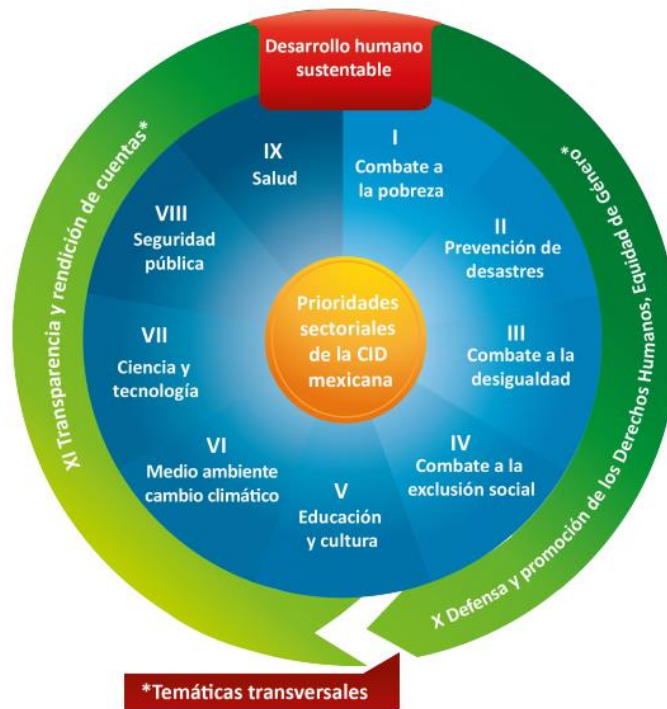
Para su elaboración se retomaron los antecedentes de la CID mexicana en diversos campos y se estableció la elaboración de un Catálogo de Capacidades

¹²² De acuerdo a la LMCID la orientación política de la CID mexicana deberá: 1) Estimular la participación de las dependencias y entidades del sector público, así como de los centros de investigación científica y de desarrollo tecnológico, y de los organismos culturales, también pertenecientes al sector público, en las acciones de cooperación internacional, 2) Establecer los lineamientos para garantizar el apoyo a la cooperación internacional de México por parte de las representaciones diplomáticas y consulares del Gobierno Federal en el exterior, 3) Impulsar la concertación de convenios, acuerdos marco y otros instrumentos jurídicos de cooperación internacional; 4) Promover la diversidad cultural y la proyección de México en el exterior como un Estado pluriétnico y multicultural; 5) Privilegiar la demanda de cooperación internacional para fortalecer la formación de recursos humanos en las áreas de mayor importancia estratégica para el desarrollo nacional; 6) Promover el fortalecimiento institucional para la cooperación internacional, con especial énfasis en la formación de recursos humanos especializados en la gestión de la oferta mexicana en la materia; 7) Propiciar la celebración de acuerdos internacionales para la realización de proyectos de cooperación internacional de gran impacto y largo alcance, participando de manera activa en los organismos de cooperación internacional de distinta índole de los que México forme parte; 8) Incorporar lo dispuesto en las leyes mexicanas en lo relativo a la prestación de ayuda humanitaria en casos de desastres, y 9) Garantizar la coherencia con la consecución de los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, así como con aquellos otros acuerdos y convenciones internacionales que incidan en la cooperación internacional y de los que México forme parte.

Mexicanas para identificar los campos de oportunidad en las que las dependencias mexicanas cuentan con el liderazgo y la experiencia.

En suma el PROCID es una guía sobre la cual se erige la cooperación que México recibe y otorga, una especie de manual o documento rector, que establece las directrices, prioridades, estrategias, planeaciones, siempre teniendo en cuenta la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Gráfico 7. Prioridades del PROCID



Fuente: PROCID; 2014.

Las temáticas que el PROCID establece como prioritarias son las siguientes: desarrollo social, educación, salud, prevención de desastres, desarrollo económico, ciencia y tecnología, infraestructura, medio ambiente y cambio climático. Todo ello con base en mecanismos de planeación, monitoreo y evaluación de las acciones emprendidas

Para que el PROCID estuviera listo, transcurrieron 3 años, porque la LMCID fue publicada en abril de 2011. Derivado a lo anterior el PROCID fue publicado en el DOF hasta el 30 de abril de 2014¹²³. En dicho Programa se estipula un objetivo general¹²⁴ y cuatro particulares y una serie de principios que son planteados para mejorar la eficacia de la cooperación que emana de México.

2.3.3 El Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) y el Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID)

El tercer instrumento planteado en la Ley es la creación de una base de datos, donde se reporte toda la información de los convenios que ha suscrito México en la materia, las ofertas que recibe y las que demanda, los montos presupuestales que se asignaron, modalidades y ejercicio de los recursos financieros, las donaciones y las aportaciones en especie provenientes de gobiernos extranjeros y organismos internacionales.

De acuerdo a la LMCID, en el registro se inscribirán los tratados internacionales y disposiciones jurídicas referentes a la CID, convenios, acuerdos, proyectos de cooperación de las dependencias participantes de acciones de cooperación internacional, “tanto en calidad de oferentes como demandantes, los informes y evaluaciones de cooperantes mexicanos y extranjeros al término de sus misiones de cooperación internacional, montos de las asignaciones presupuestales, modalidades y ejercicio de los recursos financieros, donaciones,

¹²³ Existió un documento preliminar del PROCID, sin embargo este no fue aprobado ni publicado en tiempo y forma debido al cambio de administración. El documento referido será analizado en el tercer capítulo.

¹²⁴ El objetivo general del PROCID es “potenciar el desarrollo dentro y fuera de México mediante una política de cooperación coherente con las fortalezas y necesidades nacionales identificadas”. Como objetivos particulares se plantean los siguientes: 1) Fortalecer los instrumentos, herramientas y capacidades del sistema de CID mexicano para una mejor gestión de la cooperación, 2) Ampliar y promover la CID hacia países y regiones estratégicas (cooperación Sur-Sur y Triangular), 3) Mantener relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades en beneficio nacional, alineándose con las prioridades nacionales y 4) Incrementar la presencia de México en el mundo mediante la promoción de fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.

aportaciones de gobiernos extranjeros y Organismos Internacionales” (LMCID, 2011: 10).

Es decir en este caso el registro es planteado como el brazo informático, similar a una gran base de datos donde se registrarán todas las entidades y dependencias practicantes de cooperación internacional, los convenios y acuerdos marco que ha suscrito México con otros países y Organismos Internacionales y los temas en los cuales se ha trabajado.

Ello precisamente con el fin de identificar en qué sectores se tienen fortalezas en el ámbito oferente de cooperación y cuáles son el los que destaca el rol de receptor. Una iniciativa positiva porque no será posible medir lo que primero no se ha contabilizado. De acuerdo a lo que dicta la Ley en el registro se publicarán informes finales y de seguimiento de las acciones de cooperación que emprenda México en su rol polivalente

Con base en la información inscrita en el Registro Nacional, la AMEXCID, de acuerdo a lo que dicta la LMCID: “creará, organizará, administrará y mantendrá actualizado, como una de sus funciones, el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, estableciendo un banco de información que permita identificar la concurrencia y, en su caso, la duplicidad de esfuerzos, así como las posibles iniciativas contradictorias de cooperación internacional que impulsen las dependencias e instancias de la Administración Pública Federal” (LMCID, 2011: 11).

La información contenida en este sistema será de dominio público, en ese sentido en coordinación con la SRE y la AMEXCID estará obligada a realizar boletines electrónicos donde se divulgue información sobre los resultados e impacto de las acciones de CID Mexicano que se pongan en marcha.

En ese sentido, un punto fundamental para la conformación del RENCID y SIMEXCID, es que la Ley contempla que: “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal otorgantes o beneficiarias de las acciones de cooperación internacional estarán obligadas a colaborar con la AMEXCID en la

organización y actualización del sistema de información, mediante la presentación anual de informes sobre los acuerdos interinstitucionales que celebren en materia de cooperación internacional para el desarrollo” (LMCID, 2011: 11).

Lo anterior es un claro avance en materia de coordinación en el nivel federal, debido a que las dependencias están obligadas a colaborar con la AMEXCID para que las acciones que lleven a cabo se reporten, llenando el vacío que existía anteriormente.

Hasta ahora se publicó en marzo del presente año, un registro interactivo que reportó los montos correspondientes a 2011 y 2012; de lo que México ofertó cuantitativamente a la CID, en ese mismo registro se identificaron las entidades de la Administración Pública que participaron en dicho ejercicio y los rubros a los cuáles se destinaron.

De acuerdo a lo que dicta el PROCID, Registro se constituye por diversos módulos: de registro de CID, consulta interna, actualización de catálogos, convocatorias de proyectos, convocatoria de becas, registro de expertos y consulta externa.

Finalmente, en concordancia del mismo documento (PROCID) y al organigrama que plantea) se proyecta que el SIMEXCID y el RENCID se consoliden en 2018. Debido a que en 2017 se esperan las versiones finales de los lineamientos de los mismos.

2.3.4 El Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID)

Finalmente el FONCID se integrará por diversas asignaciones presupuestales federales, aportaciones financieras y en especie de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y de los gobiernos de las entidades federativas y municipios. De acuerdo a lo que dicta la LMCID en cuanto al financiamiento y al Fondo, este se integrará por lo siguiente:

“asignaciones presupuestales federales para Programas de Cooperación Internacional, asimismo podrá ser receptor de recursos externos destinado a proyectos específicos de CID o en su caso efectuará la transferencia de los mismos a las dependencias y entidades federales responsables para su ejecución” (LMCID, 2011: 12).

El destino de los fondos está ligado a la consecución de los objetivos y metas que se planten en el PROCID tanto para la capacitación de los actores que participan en acciones de CID, su movilización, estancia, así como para la donación de equipos y materiales a países con menos grado de desarrollo.

Los recursos con los que cuente el FONCID serán administrados mediante un fideicomiso, que estará bajo responsabilidad de un Comité Técnico con integrantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la SRE y la AMEXCID, asimismo se prevé la elaboración de un informe anual donde se especifique el gasto por partida y los montos que se ejercieron.

Este fideicomiso con el que se constituirá dicho fondo basado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para aumentar la transparencia y rendición de cuentas se elaborará un informe anual donde se reportarán los movimientos de los recursos reportados.

Una estipulación respecto a la constitución de otros fondos de CID que contempla la Ley como una atribución de la AMEXCID, es que “podrá promover la constitución de fondos de cooperación internacional para la ejecución de acciones específicas, así como la SHCP y de la Función Pública intervendrán, en el marco de sus respectivas competencias, para evaluar y fiscalizar la gestión de los flujos financieros realizados directamente por la AMEXCID y por los fideicomisos creados” (LMCID, 2011: 12).

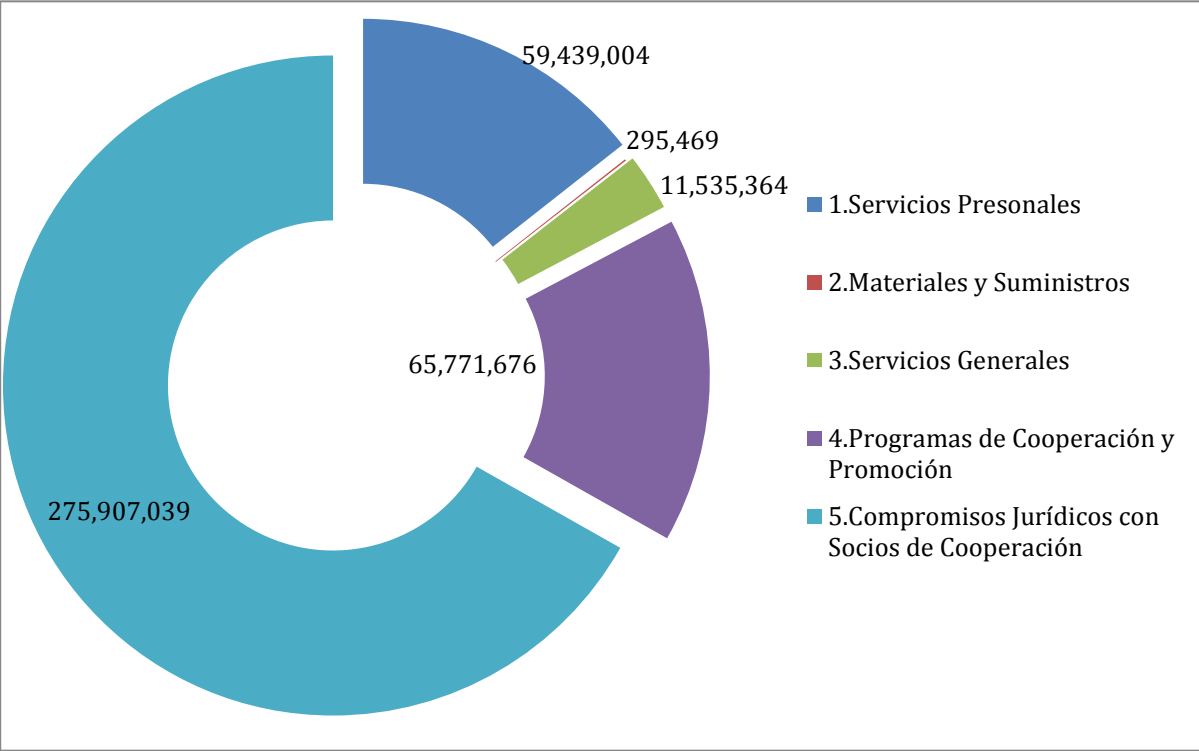
Una de las primeras publicaciones de los montos que México destinó a la cooperación mexicana fue realizada en la investigación del Prado, quien argumentó que su “oferta llegó en 2011 a los cerca de 250 millones de dólares”

(Prado y Velázquez: 2012: 127). El monto coincide con los datos públicos proporcionados por la AMEXCID en 2014.

Respecto al ejercicio del presupuesto de la AMEXCID y la asignación de los recursos en el rol oferente de México, la mayoría del ejercicio presupuestal se destinó a los compromisos jurídicos que tiene México con la OCDE, a la que destina \$106, 345,241 millones de pesos¹²⁵, seguido del Fondo para la SEGIB con \$57, 789, 576 millones de pesos; por mencionar las cifras más sustanciales.

Para muestra de ello, el siguiente gráfico:

**Gráfica 9. Ejercicio Presupuestal de la AMEXCID, 2013
(Millones de pesos)**



Fuente: elaboración propia con datos del 2do. Informe Semestral del CC, 2013.

Los flujos ejercidos durante el período enero-octubre de 2013 en la AMEXCID fueron por un total de 413 millones de pesos de acuerdo de la propia

¹²⁵ En comparación con el PIB para el 2013 que fue de 13, 833,404.95 Millones de pesos, esta cifra representa el 7.68%.

Agencia (SRE-AMEXCID: 2013: 29). Las cifras que representan mayor relevancia son las siguientes: del total ese \$275,907,039 fue asignado a compromisos jurídicos con socios de cooperación, \$ 65, 771,676 para Programas de Cooperación y Promoción; del cual el \$38, 946,035 fue asignado a becas y finalmente para Proyectos de CI se destinaron \$10, 142, 071. Lo anterior pone de manifiesto que la mayoría del presupuesto se va a contribuciones a organismos internacionales y sólo el 2.4 % se destina a Proyectos de CI.

En ese sentido, una de las tareas fundamentales de dicho fondo es el que se conozcan los recursos que México destina en acciones de CID y lo que recibe, la publicación del informe del CC de 2013, representa un primer avance para transparentar el flujo de recursos. Sin embargo, como será analizado en el siguiente apartado, no ha sido constituido, por lo tanto es un avance parcial en ese camino.

CAPÍTULO 3: Evaluación de la instrumentación de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo a la luz de su entrada en vigor

El presente capítulo tiene como propósito realizar un análisis general transexenal de la política mexicana de CID en los dos últimos años de gobierno del presidente Felipe Calderón (abril 2011-2012) y los primeros dos años de la administración de Peña Nieto (2013-abril 2014), a partir de la instrumentación de la LMCID y de los elementos que la conforman. Para ello se hará un estudio de cada uno de sus componentes que integran el llamado Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que está conformado por la LMCID, la AMEXCID, el PROCID, el SIMEXCID y el FONCID y de su estado de instrumentación al momento actual. Lo anterior a efecto de identificar si derivado de la Ley mexicana en materia de cooperación y su instrumentación se han generado cambios positivos en cuanto a este segmento de la política exterior del país de referencia.

Derivado de las transformaciones que se generaron a lo largo de la historia mexicana de CID y recapitulando lo que se señaló en el capítulo dos, puede observarse que la cooperación mexicana ha pasado por diversos procesos de transformación, que van desde la visión puramente técnica de la cooperación al fomento más formal de institucionalización mediante la conformación de la Agencia mexicana como ente centralizador de la cooperación de México.

Aunado a lo anterior, se han suscitado diversos cambios en el sistema de cooperación internacional como la incidencia de nuevos actores que destacan como donantes emergentes de cooperación internacional. En ese sentido países como México, Arabia Saudita, Brasil, Chile y Turquía figuran en la escena internacional debido a que ocupan roles polivalentes en el sistema de CID, debido al estatus que le confiere como Países de Renta Media (PRM).

El argumento anterior se sintetiza en el siguiente señalamiento:

“En la última década se han consolidado profundas transformaciones en el ámbito internacional, fundamentalmente debido al crecimiento económico y al protagonismo en la agenda de desarrollo de los países emergentes que evolucionan a diferentes ritmos. En ese contexto destacan un conjunto de PMR que tiene un papel dual en el SCID, pues siguen siendo receptores de AOD, pero han comenzado progresivamente a efectuar aportes al progreso de las naciones que avanzan más lentamente” (Gómez-Ayllón y Albarrán; 2011: 34).

En ese sentido, México ha sido un importante locutor en la región por los significativos vínculos sociales, políticos e históricos, es por ello que desde el inicio de la cooperación mexicana y hasta la fecha ha centrado su atención en Centroamérica y el Caribe, como países prioritarios de flujos de cooperación¹²⁶ y de intercambio comercial, contribuyendo así al desarrollo regional.

¹²⁶ La cooperación que ha emanado de México ha sido en materia de asistencia técnica, cooperación científica y tecnológica, educación básica, cooperación universitaria, cultura y ayuda humanitaria.

De acuerdo a la SEGIB, del 95.5% de la cooperación Sur-Sur triangular, México ejecutó el 31.2% de los proyectos en el rol de primer oferente”, a pesar de que no es una cuantía considerable, es una cifra significativa debido a que en esta contabilización se encuentran cuatro principales socios de cooperación como Brasil, Argentina, Chile y Colombia” (SEGIB; 2014: 19).

Aunado a lo anterior se han identificado desde la perspectiva triangular, distintos socios de cooperación con los cuales se colabora estrechamente en las iniciativas de cooperación hacia los países centroamericanos como lo son: Alemania, España, Francia y Japón. Aunque se han tenido numerosas experiencias trabajando de la mano para la ejecución de proyectos conjuntos y para reforzar las prácticas mexicanas su ejercicio ha continuado disperso.

El argumento anterior es debido a que aunque México es considerado un importante locutor en la región para los países anteriormente mencionados le hacía falta “un claro respaldo constitucional y legal, un presupuesto bien definido, un servicio profesional especializado, un mandato de coordinación con los actores descentralizados (estados y municipios en el caso mexicano) y con los representantes de la sociedad civil y su mundo empresarial” (Angulo: 2011; 23).

En ese sentido la visibilidad de las acciones de cooperación emprendida por Cancillería era mínima, dentro de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) se hacía el esfuerzo de publicar informes anuales sobre las actividades desarrolladas primero en Centroamérica y a partir de 2005 con un enfoque integral, anexando las acciones con el resto del mundo.

Es decir, se han publicado informes anuales desde el año 2005; registrando de una manera general las actividades de cooperación con la región centroamericana y caribeña y el resto del mundo, pero no existe una base de datos histórica en los que se encuentren concentradas y clasificadas las acciones, acuerdos de cooperación y actividades. Es decir, en la página oficial de la AMEXCID, se realizan reportes muy generales en los que se describen ciertas

acciones de cooperación en Centroamérica y el Caribe por la Comisión mexicana en la misma región (CMCCA).

La anterior afirmación es cierta, debido a que hasta antes de 2013, no había un informe que diera cuenta de las acciones reportara las acciones de cooperación que emanan de México, clasificados regionalmente, por país, modalidad y montos destinados.

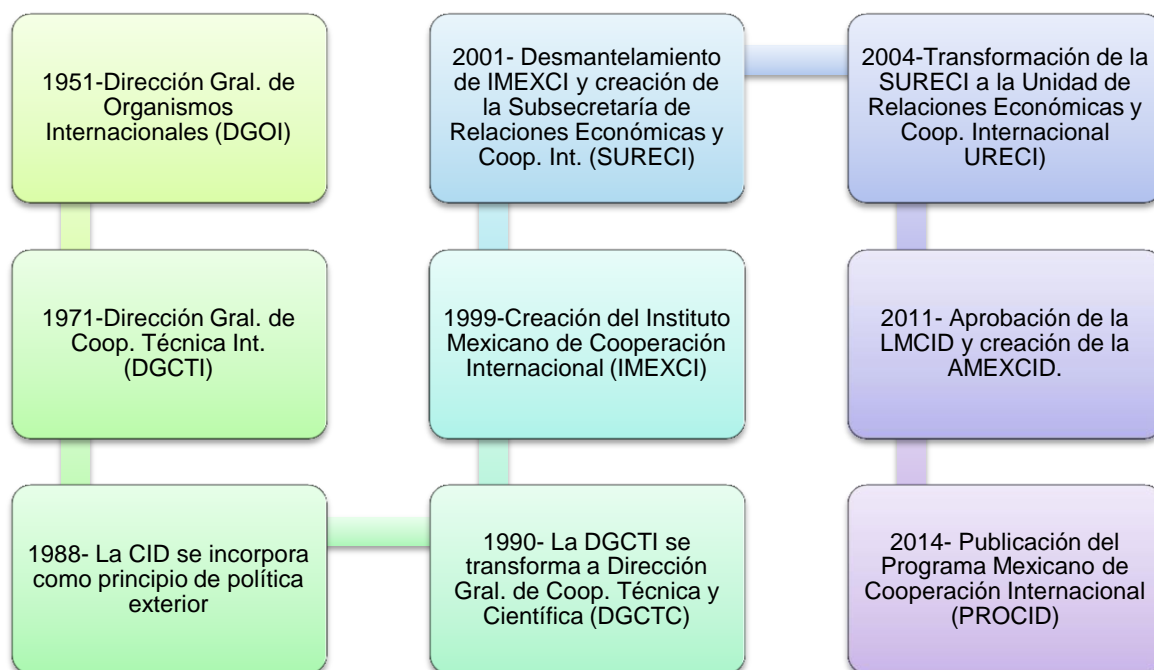
Sin embargo, antes de las estipulaciones mencionadas en la Ley, hasta la fecha no se había realizado el planteamiento oficial de un registro serio que contabilizara las acciones de cooperación que emanaban de México y mucho menos de las que se recibían del exterior por parte de gobiernos extranjeros, países, Organismos Internacionales, universidades, actores privados como empresas, entre otros.

Muestra de ello es que se han hecho numerosas observaciones por parte académicos especialistas en el área de la falta de institucionalización de la política mexicana de cooperación internacional. Un elemento importante es que “La Secretaría General de la OCDE ha señalado que México no cuenta con una contabilidad de la importante cooperación internacional que realiza en calidad de donante. Es el único de los ocho países¹²⁷ que son observadores en el CAD de la propia OCDE que hasta muy recientemente no llevaba tal contabilidad” (de la Mora: 2013: 44).

A pesar de que en el exterior México es reconocido como un donante importante de cooperación Sur-Sur en la región centroamericana y caribeña, su importancia ha ido mermando debido a que los datos de los Informes de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB, muestran escenarios distintos porque países como Brasil, Chile, Argentina y Colombia han ido incrementando el número de proyectos hacia la región.

¹²⁷ Corea, Hungría, Islandia, México, República Checa, República Eslovaca, Polonia y Turquía.

Gráfica 10. Evolución Institucional de la cooperación mexicana dentro de la SRE



Fuente: (elaboración propia con datos de la AMEXCID, 2014)

El gráfico anterior demuestra la falta de una oficina de carácter permanente por parte de Cancillería que centralizara las acciones que México realiza en materia de cooperación internacional para el Desarrollo. Aunado a lo anterior también existía un vacío jurídico porque no había una Ley en la materia que estableciera mecanismos de regulación de las acciones que realiza México en la materia.

La existencia de un andamiaje jurídico que estableciera las bases para la regulación y coordinación de la política mexicana era necesario. En ese sentido, la visión que se tuvo al ponerse en marcha la LMCID fue primordial, primero, el ordenamiento al interior de México de las instituciones que realizan cooperación y como consecuencia el reforzamiento de las capacidades nacionales y también la constitución de política pública en materia de CID.

El primer paso y el cimiento, ya está hecho, el establecimiento de la una Ley en la materia, como fundamento jurídico y de los instrumentos que contempla,

una vez puestos en marcha dichos elementos, el segundo paso que seguiría, es evaluar la calidad y eficacia de las acciones que se emprenden.

La necesidad de creación de una Ley de cooperación internacional radica en que prácticamente la mayoría de los actores estatales realizan prácticas de cooperación internacional en las distintas modalidades, por tanto es necesario que el proceso esté regulado para evitar duplicación de esfuerzos y con ello aumentar la efectividad de dichas acciones con base en la programación, planeación y evaluación.

Un antecedente importante es que es la segunda vez que se plantea de manera seria la coordinación de la cooperación mexicana a través de un ordenamiento jurídico, la primera fue en 1998 a través del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), desmantelado en 2001.

Para lo anterior, es necesario que se identifiquen claramente los intereses específicos o el fin de dicha política pública y en base a ello se planifique de manera más específica los instrumentos que serán usados, así como las áreas prioritarias, socios estratégicos, todo ello con base en los intereses nacionales.

Es decir, este es un punto medular que para lo que fue creada la LMCID, con base en ciertos criterios específicos como los mencionados anteriormente, se formule y ejecute de la política mexicana en la materia para consolidarla como una política pública que funja como palanca complementaria de desarrollo dentro y fuera del país.

Para ello es necesario tener en cuenta la acepción de política públicas, de acuerdo a (Anderson, 1990), la política pública es “una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”. Jean Claude Thoening (1997) se ha referido a las public policies como “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y

selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”. (González; 2005:107-108).

Así pues, el establecimiento de una política pública implica que se formulen diversas estrategias, que generalmente emanan del gobierno, orientadas a un fin común para la obtención de un objetivo específico (consolidar a México como un actor con responsabilidad global en la cooperación internacional para el desarrollo), para ello se requiere el involucramiento de todos los actores que participen en dicho proceso. Una vez establecido el plan de acción, también se requiere el diseño de mecanismos de monitoreo y evaluación.

Lo mencionado en párrafos anteriores pone en evidencia que la mayoría de los socios de cooperación cuenta con una Ley en la materia que regula el establecimiento de relaciones de cooperación con el mundo y también se estipulan mecanismos de evaluación y monitoreo, características que también son estipuladas en la LMCID.

Derivado de lo anterior “la evaluación de los programas y las políticas es un fenómeno que se ha difundido en las distintas administraciones públicas, como un instrumento esencial para la toma racional de decisiones de inversión de manera reciente. Las auditorías, controles técnicos balances de actuación; sin embargo en los últimos años se ha producido un avance conceptual basado en la percepción de una necesidad de sistematización e institucionalización de las evaluaciones y en la intención de estimar los efectos de las intervenciones sobre los grupos de la población a los que se dirige” (OCDE-España; 2001: 19).

En concordancia con lo anterior, México se inserta con el objetivo de dar más espacios a favor de la gobernabilidad de la CID y aprueba una Ley de CID que fungirá como base para la coordinación de la política mexicana de cooperación en el Estado y que a su vez sea una palanca de impulso para el desarrollo nacional.

La propuesta de una Ley mexicana en la materia fue realizada el 8 de marzo 2007, por Rosario Green (del Grupo Parlamentario del PRI), sin embargo

fue aprobada y entró en vigor hasta el 2011¹²⁸. Derivado de lo anterior, casi al mismo tiempo que entró en vigor estaba por concluirse el período presidencial del gobierno en turno, lo que cierta manera frenó su puesta en marcha y obstaculizó la organización de la misma.

Recapitulando los párrafos anteriores, una diferencia fundamental en cuanto al primer planteamiento de coordinar la cooperación mexicana a través del IMEXCI, es que precisamente este Instituto surgió mediante Decreto de creación, una debilidad fundamental ya que fácilmente puede ser disuelto una vez terminando el sexenio de creación si no se tiene interés particular.

Por otro lado, la fortaleza en la creación de la Ley mexicana en la materia es en sí que es una Ley “de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, y se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales” (LMCID; 2011: 1). A diferencia del decreto de creación con jerarquía inferior a las leyes.

En su artículo 1, la Ley señala que su objetivo es el de “dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos” (LMCID;2011: 1).

En ese sentido, al realizar una comparación de los decretos de creación entre la AMEXCID y el IMEXCI se encontraron diferencias importantes, debido a que el IMEXCI contemplaba la regulación de la cooperación que emanaba de los gobiernos de los estados y los municipios de México, la AMEXCID únicamente vislumbra a las entidades y dependencias de la administración pública federal.

¹²⁸ El proceso de su negociación fue lento, debido a los mecanismos establecidos de revisión por ambas Cámaras, la de Diputados y Senadores. Después de que ambas cámaras enviaron los comentarios pertinentes e hicieron sus respectivas observaciones, fue remitida al Ejecutivo, quien emitió numerosas observaciones y vetó el proyecto de Ley en diciembre de 2010. Estas observaciones fueron remitidas a ambas cámaras y posteriormente fue enviada por segunda ocasión al Ejecutivo para su publicación y puesta en marcha. Finalmente cuatro meses después (abril de 2011) el Presidente de la República firmó el decreto de promulgación para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

De acuerdo al Programa Mexicano de Cooperación Internacional (PROCID), “la publicación de la LCID fue fundamental para dar fortaleza institucional a la naciente AMEXCID. De esta manera, se podrá trabajar con certidumbre en la consolidación de la misma, con el fin de que coordine de manera efectiva la política de CID, cumpliendo con los parámetros establecidos en la misma ley insertándose en las nuevas condiciones internacionales en la materia” (PROCID: 2014: 18).

La LMCID señala cuatro elementos que son claves para su instrumentación. El primero es la existencia de una Agencia que sea la administradora general a nivel federal de la cooperación de México, a su vez la Agencia tiene que establecer y seguir líneas directrices dicte el PROCID.

Posteriormente, derivado de las acciones de cooperación internacional que emane y reciba el país, éstas se reconocerán y serán dadas de alta en un registro de CID mexicano, lo que a su vez constituirá el sistema de información que es el SIMEXCID y RENCID, para todas las acciones que se lleven a cabo en dicho registro serán financiadas por medio del Fondo, es decir el FONCID constituirá el brazo financiero.

Respecto al cumplimiento de la Ley mexicana CID, cabe destacar que sus estipulaciones no se han llevado a cabo con cabalidad debido a que como se analizará en los siguientes párrafos, de los elementos que contempla, únicamente la Agencia y el Programa se han creado y están en la fase de implementación; los demás elementos no lo han hecho aún.

Lo anterior incide directamente en los esfuerzos de institucionalizar la cooperación mexicana debido a que para la implementación integral de una política es necesario que se pongan en marcha a cabalidad los elementos que contempla la LMCID.

Finalmente a pesar de la aprobación tardía de la LMCID, su creación misma representa un avance significativo en la identificación, planificación, programación y ejecución de la política en la materia que emana y recibe México. En ese

sentido, en el rol de donador México pretende exportar y ampliar su experiencia teniendo en cuenta los principios de transparencia, rendición de cuentas, apropiación, alineación; entre otros y por el lado de receptor complementar los esfuerzos nacionales basándose en los mismos principios.

En principio la Ley cumple con su cometido esencial, la de llenar el vacío institucional en el marco normativo que sustenta la administración de dicha cooperación en el ámbito bilateral y acore con el rol polivalente que ocupa México en ese aspecto de la política exterior, sin embargo y como veremos en las consideraciones finales, quedaron diversas asignaturas pendientes.

Cuadro 2. Estado de cumplimiento de la LMCID

Elementos de la LMCID				
Elemento	Plazo establecido por la LMCID	Fecha de vencimiento	Fecha de Creación	Status
AMEXCID	120 días apartir del 16 de abril de 2011 (entrada en vigor de la LMCID)	14/08/2011	27/09/2011	Creada
Consejo Consultivo	fecha no específica	-	24/01/2012	Creado
Comités Técnicos Ad hoc	fecha no específica	-	-	-
*Académico y Científico	fecha no específica	-	-	-
*Empresarial	fecha no específica	-	-	Creado
*Gobiernos Locales	fecha no específica	-	24/03/2014	Establecido
*Social	fecha no específica	-	-	-
*Asesor de Alto Nivel	fecha no específica	-	-	-
PROCID	120 días posteriores a la creación de la AMEXCID	25/01/2012	30/04/2014	Establecido
RENCID Y SIMEXCID	240 días posteriores a la creación de la AMEXCID	24/05/2014	-	Inconcluso
FONCID	120 días posteriores a la creación de la AMEXCID	25/01/2012	No se ha constituido	Inconcluso

Fuente: Elaboración propia, con datos de (Prado, 2014).

3.1 Evaluación de la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (AMEXCID)

Prácticamente desde hace más de 60 años que México ha realizado ejercicios de cooperación, sin embargo no se había conformado una instancia permanente que coordinase dichas acciones de cooperación internacional en los diferentes órdenes de gobierno. En consecuencia la cooperación, se practicaba en cierta medida de manera dispersa, tanto administrativa, geográficamente y financieramente; debido a que en el transcurso de los años han existido distintas instancias dentro de la SRE y en las distintas dependencias en el orden federal.

La instancia que siempre ha coordinado y dirigido la CID mexicana ha sido la SRE¹²⁹. Derivado de ello, la estructura y funcionamiento al interior en materia de cooperación internacional en el seno de esta Dependencia del Ejecutivo se ha modificado a lo largo de los últimos años para adaptarse a nuevos contextos históricos que han determinado su visión y objetivos.

Aunado a lo anterior, se crearon Direcciones Generales que canalizaban las acciones de cooperación dentro de Cancillería. Por lo tanto su práctica fue realizada por distintas instancias de carácter temporal, que cambiaban a medida de cada gobierno en turno. Al respecto, cabe mencionar que constantemente fue la DGCTC la instancia operativa formal gestora de dicha actividad.

Sin embargo, es hasta 1989 cuando comienza un proceso de mayor auge en ese ámbito, cuando es incluido como principio rector de política exterior, con esta iniciativa se centraliza y se vuelve parte del ejercicio exclusivo del titular del ejecutivo federal. A pesar de que se decretó como principio de política exterior y por ende práctica obligada del gobierno de México su práctica también fue realizada por actores locales. Con ello se dispersó su práctica.

¹²⁹ La SRE y el CONACYT tuvieron una papel predominante durante los inicios de la práctica de cooperación mexicana, posteriormente se habrían de agregar otras dependencias a nivel federal que guardaban cierta coordinación con Cancillería, los datos anteriores son descritos de manera más específica en el capítulo 2 de esta tesis.

En ese orden de ideas es hasta el 2011, cuando se aprueba la LMCID, debido a que era impostergable el normar su práctica para dotar coordinación mediante el establecimiento de una instancia designada para la coordinación de la política mexicana en ese ámbito, por lo tanto se plantó la existencia de la Agencia mexicana de Cooperación Internacional como ente regulador que centralice las acciones en el ámbito de recepción y oferente.

El proceso de aprobación de la LMCID fue largo, considerando que fue planteada en 2007 y finalmente fue publicada y entró en vigor en abril de 2011. En ese sentido, la misión de la Agencia mexicana es la de “orientar, coordinar e instrumentar el ejercicio de la política mexicana de CID de conformidad con las prioridades nacionales en materia de desarrollo humano” (AMEXCID, 2014).

Una estipulación importante respecto a la estructura de la AMEXCID, es que se contempla como “un órgano desconcentrado de la SRE con autonomía técnica y administrativa”, adquiere este estatus porque su creación obedece a la atención de un área prioritaria y específica: la CID mexicana.

Derivado de lo anterior, el objeto de la AMEXCID es coordinar la ejecución de la política mexicana en la materia, en su rol polivalente. Es decir la AMEXCID es la responsable de conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar las acciones de cooperación que gestiona México hacia otros países y también las que provienen de fuentes exteriores. Aunado a lo antes expuesto, estas acciones deben concordar con las necesidades nacionales y con su política exterior.

En cuanto a la visión de la AMEXCID es: “acreditarla como una entidad útil en la promoción del desarrollo humano sustentable, a través del ejercicio de una política eficaz en razón de su gestión administrativa, claridad de metas y sentido innovador en la materia” (AMEXCID, 2014).

La misión de la AMEXCID refuerza el planteamiento del PND de la administración de Peña Nieto, al coadyuvar a la proyección de México como un actor con responsabilidad global, porque a través de la Agencia se ampliará y

fortalecerá la presencia de México en el mundo al estrechar lazos de cooperación en diversos ámbitos con los países de interés nacional.

Aunado a lo anterior, la actual administración de Peña Nieto se ha pronunciado a favor “institucionalizar los principios básicos de cooperación eficaz al desarrollo, es decir, el alineamiento de la ayuda internacional con las prioridades de los países receptores; las acciones orientadas a resultados, la transparencia y rendición de cuentas y el establecimiento de asociaciones para un desarrollo incluyente” (Peña, 2014).

A pesar de que se planteó en el PND la diversificación de las relaciones exteriores y la ampliación de los lazos de cooperación, esta última continúa focalizándose en los países de Centroamérica y el Caribe. Por ejemplo de acuerdo a la cuantificación que realizó la AMEXCID de la CID, la oferta total para 2011 fue de 268, 632, 370 USD¹³⁰ y la mayor parte se destinó a países de la región. A pesar de que tuvo acercamiento con países de otras regiones como Rusia, Polonia, Turquía, Corea, China, India, Asia y Nigeria, estas no fueron tan significativas como hacia los países centroamericanos y caribeños.

La AMEXCID, de acuerdo a lo que estipula la Ley en la materia, se debió constituir 120 días posteriores al 16 de abril de 2011. Es decir, en sentido estricto debió crearse el 14 de agosto del mismo año, sin embargo se constituyó el 27 de septiembre del mismo año, lo que representa un atraso de casi un mes y medio.

La creación posterior de la AMEXCID obedeció al ajuste realizado al interior de Cancillería y la modificación de su reglamento mediante la publicación en el DOF en septiembre del mismo año. Se precisó a la AMEXCID como órgano desconcentrado y se establecieron atribuciones específicas a cada una de las Direcciones Generales.

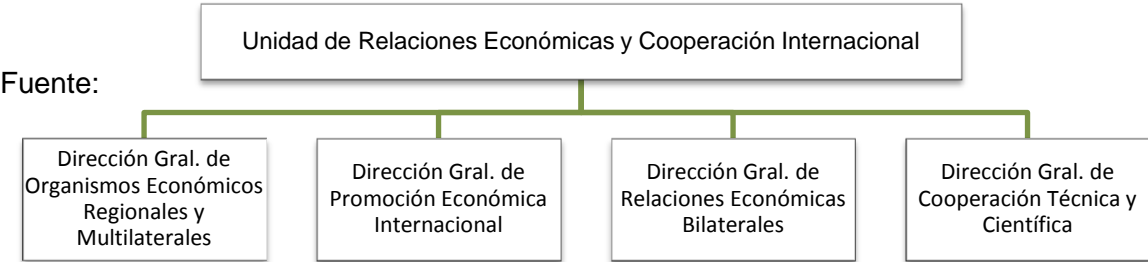
¹³⁰ Del total el 82.4% fue destinado a contribuciones a organismos Internacionales, el 7.6 % a cooperación técnica y científica, el 7.2% a cooperación económica-financiera, el 1.6 % a cooperación educativa y cultural y el resto fue asignado a la ayuda humanitaria. Para el 2012 de acuerdo a lo repostado por la AMEXCID la oferta total de CID fue de 277, 073, 094 USD, lo que representa un incremento del 3% más con respecto al año anterior.

A partir de esa fecha inició una reestructuración al interior de la SRE y de las Direcciones que manejaban asuntos de cooperación. El inicio de labores de la AMEXCID supuso el despliegue de la política mexicana en una nueva etapa.

El reajuste interno al interior de la SRE, significó la disolución de la URECI, ya que al constituirse la AMEXCID se adscribieron sus mismas unidades administrativas (recursos humanos y materiales) de las antiguas Direcciones Generales: Educativa y Cultural, Cooperación y Promoción Económica Internacional; Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales y Cooperación Técnica y Científica y posteriormente la del Proyecto Mesoamérica.

A pesar de que fue reestructurada la AMEXCID cuando entró en funciones en 2011, lo que se hizo al interior de la SRE únicamente fue traspasar las mismas direcciones a cargo de la URECI a la AMEXCID, agregándoles el prefijo de Cooperación. Para muestra de ello el siguiente gráfico. Es decir, lo único que se hizo al interior de la SRE una vez establecida la AMEXCID, es seguir conservando la misma estructura.

Gráfico 11. Estructura Interna de la URECI



elaboración propia con datos de la UREC, 2007

Gráfico12. Estructura Interna de la AMEXCID



Fuente: Elaboración propia con datos de la AMEXCID, 2014.

Las gráficas anteriores nos muestran la estructura orgánica al interior de Cancillería, prácticamente no cambió hasta 2013, debido a que únicamente pasaron a la AMEXCID las antiguas Direcciones y se agregó la Dirección Gral. de Cooperación Educativa y Cultural y la de Proyecto de Integración y Desarrollo en Mesoamérica.

Otro de los cambios en la estructura orgánica de la AMEXCID fue en febrero de 2012, porque se publicó en el DOF la adscripción de la Dir. Gral. Del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, que anteriormente se encontraba adscrita a la Subsecretaría de América Latina y el Caribe en la SRE.

En 2013 se plantearon ciertas modificaciones de carácter positivo, debido a que la DGCTC cambiaría a Dirección Gral. de CID, la educativa y cultural a DG de cultura y turismo, habría una de Asuntos Económicos y finalmente otra que se encargara del Proyecto Mesoamérica y el Caribe, sin embargo estos cambios no se han hecho.

Otras de las estipulaciones para el ejercicio de la funciones de la AMEXCID, es la existencia de un Director Ejecutivo y para garantizar cierta representatividad en cuanto a la toma de decisiones se prevé la creación de un Consejo Consultivo que está integrado por representantes de las 17 secretarías de Estado y tres entidades descentralizadas. La Ley estipula que:

“El Consejo Consultivo de la AMEXCID se constituye con el propósito de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o su equivalente, y de la política pública en esta materia, cuya definición es responsabilidad de la Secretaría. El Consejo Consultivo estará integrado por un representante de cada una de las Secretarías y entidades que se mencionan a continuación, quienes tendrán derecho a voz y voto”.

Dicho Consejo Consultivo¹³¹ (CC) fue establecido el 24 de enero de 2012. El CC funge como una instancia consultiva a nivel federal porque en el que se encuentran contemplados a distintos representantes de cada una de las Secretarías de Estado. Hasta la fecha se han realizado cinco reuniones que han tenido resultados importantes como se describirá más adelante.

En ese orden de ideas, el establecimiento del CC fue el primer paso después de que la AMEXCID entró en funciones. Derivado de su creación se pusieron en marcha y aplicaron los artículos relativos a su constitución (Art.15 al 17). Su establecimiento marcó la pauta para que en principio se traten de coordinar las instancias a nivel federal.

Posterior a la creación de la AMEXCID, diversos especialistas en cooperación internacional, entre los que se encuentran Juan Pablo Prado, profesor-Investigador de la BUAP y Gabriela Sánchez, académica del Instituto Mora, señalaron que uno de los defectos principales de esta Ley era que dejaba fuera diversos sectores como el académico y el social porque únicamente se contemplaba a la administración pública federal¹³².

¹³¹ Las principales estipulaciones que emite la LMCID sobre el Consejo Consultivo son las siguientes: el titular de la SRE preside la presidencia del mismo, quien a su vez puede convocar a reuniones de los Consejos Técnicos que se constituyan. Para la toma de decisiones, se tomarán por mayoría simple y en caso de empate, el Presidente del mismo emitirá el voto decisivo. En general el Consejo Consultivo es una asamblea constituida con la finalidad de emitir recomendaciones en tres aspectos fundamentales: el PROCID, proyectos específicos y las evaluaciones anuales sobre el desempeño de la AMEXCID.

¹³² La entrevista fue realizada por funcionarios de la AMEXCID y publicada en la página oficial de internet en junio 2012, con la finalidad de analizar los retos y las oportunidades de la LMCID. Los encuestados fueron el Dr. Ulrich Müller, Asesor Superior de Política en el Departamento de Asia/Pacífico y América Latina/Caribe, de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ); el Dr. Juan Pablo Prado, profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Puebla; la Dra. Gabriela Sánchez, profesora-Investigadora del Instituto Mora, y el Dr. Philipp Schönrock, director del Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei) en Colombia. La entrevista se encuentra en internet a través del siguiente enlace:

En ese sentido, en un inicio sigue siendo relativa la integración de los diversos actores, aunque se integraron mediante la conformación de los distintos Consejos Técnicos, fue tomado como punto negativo el que no se considerara a la sociedad civil y a los distintos actores que practican la CID. Actualmente no es así debido a las nuevas estipulaciones del CC respecto a la creación de los distintos comités técnicos, evidenciando cierto avance en ese tema. Lo anterior significa un proceso de mayor complejidad y representa un reto para la AMEXCID, ya que se ahora se coordinará con más actores.

Aunado a lo anterior, el CC podrá solicitar a su presidente invitar a representantes de los Gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de los sectores privado, social y académico. Resultado de las reuniones que ha tenido el CC se aprobó la creación de Consejos Técnicos (CT): el académico, el de gobiernos locales, el del sector privado, el de la sociedad civil y uno técnico asesor conformado por personalidades destacadas en el ámbito de la cooperación¹³³.

Una segunda reunión del CC¹³⁴, fue en noviembre de 2012. Derivado de esa reunión se generaron avances significativos, debido a que se autorizó la creación de diversos Comités Técnicos (CT); como el académico, el de gobiernos locales¹³⁵, el del sector privado, el de la sociedad civil y un técnico asesor, este último conformado por distintas personalidades familiarizadas con la esfera de la cooperación internacional. Lo anterior con el objetivo de involucrar a los diversos

<http://amexcid.gob.mx/index.php/es/prensa/entrevistas/1438-entrevista-cuatro-expertos-cooperacion-internacional-desarrollo-ulrich-philipp-juan-pablo-gabriela-lcid>.

¹³³ Hasta ahora se ha conformado oficialmente el de Gobiernos Locales y el empresarial, mediante la reunión celebrada en Cancillería y presentada oficialmente mediante el comunicado de prensa 119, del 28 de marzo de 2014. El CT Empresarial se reunió por primera vez en agosto de 2014.

¹³⁴ La primera reunión ordinaria del CC fue celebrada el 24 de enero de 2012, en la que se realizó un acto protocolario en el que se instaló dicho Consejo. En dicha reunión se definieron los mecanismos y procedimientos compartidos de trabajo.

¹³⁵ El interés de la AMEXCID en crear este Consejo Técnico de los Gobiernos Locales (CTGL), se integró como un órgano consultivo y honorario con el objetivo de vincular y formalizar mecanismos de diálogo que permitan una mayor comunicación y articulación del diálogo con las distintas entidades que llevan a cabo acciones de cooperación en el ámbito local. En el ámbito de lo local se contempló la firma de un convenio específico de colaboración entre la AMEXCID y la Comisión Asuntos Internacionales de la CONAGO. Actualmente Rafael Moreno Valle, Gobernador de Puebla es el Consejero Técnico del Comité de Gobiernos Locales.

actores que realizan cooperación internacional desde distintas esferas, sin bien no en el ámbito federal pero inciden en la CID mexicana.

La tercera sesión del CC fue en diciembre de 2013, donde los miembros convinieron la aprobación del documento: “Reglas de operación del Consejo Consultivo de la AMEXCID, así como los aspectos prácticos de la recolección y procesamiento de datos para obtener una contabilización puntual (SRE-AMEXID: 2013)”. A pesar de que se han aprobado distintos documentos operativos, estos no han salido a la luz pública.

Actualmente, se han realizado cinco reuniones, la última fue realizada el 19 de julio de 2014, en la que se presentó oficialmente el PROCID, el informe semestral 2014, los avances del SIMEXCID y RENCID, los resultados de la 1era. Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz en sede mexicana.

En dicha reunión también se informó al CC que se han instalado los cinco Consejos Técnicos (Gov. Locales, Sociedad Civil, Académico y Científico, Empresarial y Asesor de Alto Nivel). Cabe destacar que oficialmente no existe ningún comunicado o noticia oficial sobre la instalación de los mismos por parte de la SRE, lo que le resta transparencia y fomenta discrecionalidad, debido a que no sabemos qué personas lo conforman.

Un punto positivo en la creación de distintos Comités Técnicos es que se está considerando de alguna manera a los diversos actores en México que practican la CID; en ese sentido, la AMEXCID al considerar a los actores involucrados está fomentando el consenso en cuanto a la toma de decisiones por medio de las consultas que realiza, no solo en el ámbito federal; ampliando así la visión de la CID mexicana.

Otra estipulación establecida por la Ley es que para el funcionamiento de la AMEXCID se prevé la existencia de un Director Ejecutivo que estará a cargo de la Agencia. De manera general, tiene las atribuciones en lo técnico y administrativo sobre todo lo relacionado con el establecimiento de las políticas, lineamientos,

criterios, sistemas y procedimientos de las áreas pertenecientes a la AMEXCID. El Director Ejecutivo es pieza clave para la consecución de los objetivos que se plante dicha agencia y para el cabal cumplimiento de la LMCID.

Asimismo la propuesta de un Director Ejecutivo está a cargo del titular de la SRE y es el titular del Ejecutivo quien lo designa. Derivado del párrafo anterior, las estipulaciones que a nuestro juicio son fundamentales, son dos; “Para ser Director Ejecutivo de la AMEXCID se requiere: contar con experiencia en la materia objeto de la AMEXCID y haber desempeñado cargos afines a la CID, cuyo ejercicio requiera conocimientos experiencias en materia administrativa, académica o científica” (LMCID; 2011: 8).

Contrastando lo mencionado en párrafos previos, el primer Director Ejecutivo de la AMEXCID; Rogelio Granguillhome cuenta con experiencia en el rubro¹³⁶, sucede lo contrario con Juan Manuel Valle Pereña¹³⁷ que ha ocupado cargos en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que supone un enfoque distinto y un posible retroceso en el área por la nula experiencia en temas de cooperación.

Lo anterior representa el incumplimiento en lo que dicta la Ley sobre los requisitos indispensables para ocupar dicho cargo, lo cual estaría generando un enfoque distinto, así como una limitante al desarrollo de las acciones de CID que emprenda la Agencia debido a que la misma visión es diferente y sobre todo porque no cuenta con experiencia en temas afines a la cooperación internacional, por ende se da por hecho que tampoco se cuenta con el bagaje suficiente de los antecedentes de la cooperación mexicana.

¹³⁶ Granguillhome es internacionalista de formación, en 2009 ocupó el cargo como Jefe de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional y posteriormente fue Director General de Relaciones Económicas con América Latina y el Caribe; ambos cargos dentro de la SRE.

¹³⁷ Es economista y abogado, cuenta con una maestría en Políticas Públicas y Economía, fue titular de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro y Jefe de la Unidad de Planeación y Proyectos Especiales de la Subsecretaría de Ingresos. Lo mismo pasa con el actual canciller mexicano, quien no pertenece al Servicio Exterior Mexicano.

Otro punto importante es que de acuerdo al Informe emitido por la Auditoría Superior de la Federación, “al 31 de julio no se acreditó trámite alguno ante las dependencias competentes de la Administración Pública Federal, la aprobación y el registro de la estructura orgánica de la AMEXCID ni se contó con las cédulas de descripción y el perfil de los puestos que la integran” (ASF, 2011, 8).

De acuerdo al párrafo precedente, tampoco se asegura que para los demás puestos clave, como las Direcciones Generales se cumpla esta estipulación, si no aparece en la Ley, se puede dejar a varias interpretaciones, la principal figura de Director Ejecutivo y su poca experiencia en la materia es un factor determinante.

Una de las atribuciones del Director Ejecutivo es la de “presentar al Consejo Consultivo el Informe Semestral del desempeño de las actividades de la AMEXCID, incluido el ejercicio del presupuesto y los estados financieros correspondientes, las metas propuestas y los compromisos asumidos” (LMCID; 2011: 7) .

En ese sentido, el primer Director Ejecutivo presentó el informe ante el CC el 21 de noviembre de 2012, sin embargo, dicho Informe no estuvo abierto al público, lo que obstaculizó la redición de cuentas y la transparencia de las acciones de la AMEXCID a un año de funcionamiento.

Lo contrario sucedió con Valle Pereña, debido a que en su actual administración de la AMEXCID, presentó el 2do. Informe Semestral está publicado en la página de internet de la Agencia. Es un punto positivo debido a que se transparentaron parcialmente las acciones que ha realizado la AMEXCID del 1 de julio al 31 de diciembre de 2013.

La publicación de informes semestrales marca un cambio en el patrón que se había seguido, debido a que durante los años de práctica de la CID mexicana, únicamente se reportaban las actividades anualmente (sobre todo las que se emprendían en Centroamérica y el Caribe) y no se hacía referencia a las demás naciones y mucho menos a los montos.

Sucede lo contrario en el 2do. Informe Semestral debido a que se reportan las actividades que realizó la AMEXCID por zona geográfica¹³⁸, modalidad, las actividades; como las cumbres, eventos y foros internacionales en el ámbito de la cooperación y sobre todo se hace referencia al ejercicio presupuestal de segundo semestre de 2013.

Otra de las estipulaciones que establece la Ley, competencia de la AMEXCID, es la de mantener a su personal actualizado en concordancia con las mejores prácticas de CID. Derivado de lo anterior, es un punto positivo que se contemple porque pone de manifiesto el interés de la AMEXCID en que no sólo se convierta en una Agencia en la que se fortalezcan y coordinen las acciones de cooperación que recibe y emana de México, si no que estas sean eficaces y medibles a través del impacto o resultados y sobre todo que su personal tenga un perfil adecuado.

Es importante destacar que durante los primeros años de funcionamiento de la AMEXCID, la mayor iniciativa de acuerdo a Granguillhome, fue llevada a cabo en Haití; desarrollando el *joint partnership* en la cual de acuerdo a cifras de la AMEXCID se invirtieron aproximadamente 27 millones de dólares, los cuales fueron aportados por el gobierno y el sector privado.

En cuanto al proceso de fortalecimiento de las capacidades mexicanas en torno a la CID, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, (*Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) (GIZ) ha transitado en un rumbo distinto, debido a que “existe una evolución en la relación bilateral en su componente de CID, la cual ha evolucionado de un modelo de cooperación tradicional a una alianza estratégica con objetivos comunes” (Medel; 2013: 78).

Es decir, en los últimos años, Alemania considera que México ha ido adquiriendo un mayor desarrollo y peso internacional, que se han reflejado en el crecimiento económico, muestra de ello es que “el gobierno alemán reconoce a

¹³⁸ El 2do. Informe Semestral da cuenta de las acciones en Centroamérica y el Caribe, Sudamérica, África y Medio Oriente, América del Norte, Europa y Asia Pacífico. Dicho informe se encuentra disponible en la página de internet: www.amexcid.gob.mx

México como *gestaltungsmächten* (potencia emergente, jugador global), junto con Estados como Indonesia, Brasil, entre un conjunto de naciones con las que Alemania desea profundizar y diversificar sus relaciones” (Medel:2013: 87).

Ese cambio de percepción del estatus de México a nivel internacional por parte de Alemania le ha significado varios beneficios, entre los que se encuentran el apoyo para fortalecimiento institucional de la AMEXCID por parte de la GIZ, debido a que “se prevé el uso de dos millones de euros para la AMEXCID. Aportar esa suma coloca a Alemania en tercer lugar de la cooperación con México, detrás de Estados Unidos y Francia” (Medel; 2013: 89).

En ese sentido, una de las primeras actividades de la AMEXCID fue el inicio de un proyecto para fortalecer las capacidades institucionales en conjunto con la Agencia de Cooperación Internacional de Alemania (GIZ), que inició en marzo de 2013¹³⁹. Es importante destacar que GIZ ha brindado asesorías para compartir experiencias e influir positivamente para el desarrollo de una metodología mexicana de planificación, monitoreo y evaluación acorde con los estándares internacionales.

Aunado a lo anterior, Alemania considera a México como un socio estratégico en la CI en América Latina, por su estatus de economía emergente, su rol dual y por el activismo que ha caracterizado sus intervenciones en ejercicios de cooperación Sur-Sur.

Otro de los socios estratégicos de la AMEXCID a favor de su consolidación en el rol de oferente es Japón, a través de la Agencia Japonesa de Cooperación

¹³⁹ El proyecto se titula *Fortalecimiento Institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, se planteó con una duración de dos años, iniciando en 2013 y culminando en 2015. El proyecto ha derivado la ejecución de varias actividades; entre las cuales se encuentran: dos consultorías nacionales, dos internacionales; la coordinación de dos eventos internacionales: 1) Perspectivas de la Cooperación Triangular en América Latina: Los Impactos de la Cooperación Triangular y 2) Taller de las Agencias de Desarrollo en las Economías Emergentes, tres talleres enfocados a la vinculación del sector privado a los esfuerzos en materia de Desarrollo que la AMEXCID emprende y la facilitación de diversas actividades enfocadas a la consecución de una metodología propia de planificación, monitoreo y evaluación de las acciones de la AMEXCID.

Internacional (JICA)¹⁴⁰ también ha contribuido al fortalecimiento de la CID mexicana por medio del asesoramiento y apoyo en la identificación de las capacidades de cooperación y posterior publicación de un Catálogo Mexicano. En este apoyo institucional hacia la AMEXCID, también se ha sumado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁴¹.

Una dificultad que enfrentó la AMEXCID en cuanto al ejercicio de sus funciones fue que cuando se aprobó la LMCID y se creó la Agencia transcurría el último año de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, por lo tanto no tuvo el alcance esperado debido a que quedó este proceso quedó inconcluso cuando terminó su gestión y los recursos con los que contó fueron limitados y sin planificación¹⁴².

En ese sentido, existen principalmente cuatro factores que obstaculizaron la puesta en marcha de los elementos que la LMCID contempla:

¹⁴⁰ Una de las aportaciones de JICA a la AMEXCID fue la identificación de las fortalezas y capacidades de la cooperación mexicana mediante el diagnóstico basado en estándares nacionales de 27 instituciones mexicanas que realizaban ejercicios de cooperación; algo que hasta este momento no se había hecho. De acuerdo al Catálogo de Capacidades Mexicanas en 2012, la focalización geográfica de la cooperación mexicana fue hacia Centroamérica, América Latina y el Caribe. En ese sentido la política mexicana de CID es acertada al publicar un catálogo en el cual se identifiquen y exponen áreas temáticas¹⁴⁰ de excelencia mexicana. Esta publicación fue apoyada por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y con aportaciones de las dependencias federales, se identifican catorce áreas temáticas: agricultura, silvicultura y pesca; agua y saneamiento; educación; energía; gobierno y sociedad civil; industria, minería y construcción; medio ambiente; políticas de comercio y regulaciones; protección civil; industria, minería y construcción; medio ambiente; políticas de comercio y regulaciones; protección civil; salud; seguridad alimentaria; seguridad humana; transporte y almacenaje; y vivienda.

¹⁴¹ Con el PNUD aportará asistencia técnica para que México se proyecte y consolide como actor con responsabilidad global, así como colaborará en la elaboración y diseño de programas que se encuentren en la línea de pobreza. En ese sentido el PNUD priorizó la colaboración en las siguientes áreas: a) igualdad, inclusión, equidad; b) desarrollo económico productivo, competitividad y trabajo decente; c) sostenibilidad ambiental y economía verde; d) seguridad ciudadana, cohesión social y justicia; e) gobernabilidad democrática y f) alianza para el desarrollo. Muchas de estas prioridades están relacionadas directamente con los ODM.

¹⁴² Lo anterior debido a que cuando se creó la AMEXCID ya se había aprobado en diciembre el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal y no se contempló a la Agencia y por otra parte el PROCID no fue publicado en esa administración, como se verá en el siguiente apartado.

- El primero se refiere al “déficit de interés, liderazgo o respaldo político para que el contenido integral de la Ley entrara en vigor (por parte del más alto nivel del Ejecutivo Federal);
- En segundo término, a los limitados plazos de tiempo (definido por los legisladores que diseñaron la Ley) para la plena instrumentación de las instancias y mecanismos operativos, programáticos y financieros provenientes de esta directriz jurídica.
- Tercero, las insuficientes capacidades institucionales para lograrlo (principalmente, aunque no de forma exclusiva, por parte de la AMEXCID)” (Prado; 2013: 22).
- Finalmente, en el cuarto lugar está la poca respuesta por parte de las entidades de la administración pública federal que forman parte del Consejo Consultivo, debido a que únicamente “nueve secretarías y dos entidades de la administración pública federal se limitaron a realizar cambios en cuanto al PROCID” (ASF:2012: 19).

Los anteriores factores frenaron la puesta en marcha de la LMCID en su cabalidad, por una parte en la administración de Felipe Calderón por los factores arriba mencionados únicamente se cumplió con la instauración de la AMEXCID. El cambio durante la administración de Peña Nieto fue la publicación del PROCID y la instauración del Comité ad hoc de los gobiernos locales y la publicación de los montos que México destina a la CID en 2011 y 2012.

A pesar de las causas mencionadas, en la administración de Peña Nieto se le dio continuidad a la puesta en marcha de la LMCID y de los elementos que contempla. Muestra de lo anterior fue que existen objetivos que se relacionan con la CID de México en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), al considerarla que esta herramienta de política exterior hará que México refuerce las capacidades nacionales y a su vez se posicione como un actor con responsabilidad global.

De acuerdo al PND, de la actual administración se hace mención a la Agencia en la quinta meta nacional, referente a México con Responsabilidad

Global, “la política exterior se basará en la cooperación internacional para el desarrollo, como una expresión de solidaridad y, al mismo tiempo, un medio para impulsar al bienestar y la prosperidad de nuestro país y de la comunidad internacional” (Presidencia de la República; 2013)

El PND, hace referencia de manera específica a la CID y a la Agencia, señalando que “la cooperación internacional representa un área de oportunidad para México. Si bien a partir de la promulgación de la LMCID en 2011, el país apuntaló el nivel de recursos que asigna a la cooperación internacional, aún existe un rezago con respecto a la cooperación proporcionada por países con niveles de desarrollo comparables. Por tanto, es importante que la AMEXCID consolide su papel de ejecutor y coordinador de cooperación internacional del gobierno mexicano y confirme en la práctica la imagen del país como un actor global activo, responsable y comprometido” (Presidencia de la República; 2013).

Finalmente tras hacer un balance general del papel que ha tenido la Agencia desde su creación en 2011 hasta abril de 2014, la injerencia que ha tenido en cuanto al rol coordinador con el que fue planteada en la LMCID ha ido en aumento, resultado de las reuniones en las que el CC ha sesionado y de la reestructuración interna, si bien son avances importantes aún queda un largo camino por recorrer en cuanto a su fortalecimiento institucional.

3.2 Evaluación del Programa Mexicano de Cooperación Internacional (PROCID)

El ejercicio de la cooperación mexicana en cuanto a los temas prioritarios permaneció sin definirse, debido a la falta de una institución de carácter permanente y por ende a la nula existencia de un programa que definiera objetivos, los temas fundamentales, modalidades y las regiones estratégicas de acuerdo a los intereses mexicanos.

En ese sentido, únicamente se pueden tomar ciertos fragmentos de documentos generales durante los sexenios, como los Planes Nacionales de Desarrollo y los Planes Sectoriales de la SRE, en donde se hace referencia a las

prioridades en ciertos temas durante procesos de tiempo limitado. Sin embargo, su programación era inexistente porque no se definía claramente cuáles eran las fortalezas de cooperación en el ámbito oferente, ni cuáles eran las carencias por el lado de la recepción.

El escenario en cuanto a la planeación cambia al aprobarse la LMCID, ya que considera al PROCID como un instrumento estratégico programático de la cooperación mexicana. De acuerdo a la LMCID es competencia de la AMEXCID el “coadyuvar a con la SRE en la elaboración del PROCID, conforme a lo dispuesto en la Ley de Planeación, el cual deberá ser presentado al CC para observaciones y recomendaciones” (LMCID; 2011: 39).

Para contar con una visión amplia se incluyen las observaciones que hace el CC, en representación de cada una de las entidades de la administración pública federal que se dedican a la práctica de CID. Lo anterior es un punto positivo en pro de la coordinación con los diferentes actores federales que inciden en la misma.

De acuerdo a lo que prevé la Ley, el PROCID tuvo que haberse constituido el 24 de enero de 2012. Tomando en consideración el artículo 22 de la Ley de Planeación que establece que los programas (sectoriales, institucionales, regionales y especiales) observarán congruencia con el PND (PND 2007-2012) y su vigencia no excederá la gestión gubernamental en que se aprobaron. “La elaboración y ejecución del PROCID concluiría en diciembre de 2012, en caso de aprobarse y publicarse en el DOF conforme al artículo 30 de la Ley de Planeación” (ASF;2011:11).

Durante el inicio de labores formales de la AMEXCID en 2011, se trabajó en un borrador o anteproyecto que fue llamado Programa Especial de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PECID). A pesar de que se cumplieron con los

términos que marcó la Ley para la elaboración del programa, este no fue publicado por las observaciones que hicieron de acuerdo a la Ley de Planeación¹⁴³.

Un punto de vista que debe ser tomado en cuenta con relación al retraso de publicación del PROCID es que dicho fue enviado a las dependencias y entidades miembros del CC para revisarlo a efecto de aprobarlo o hacerle observaciones pertinentes y únicamente “nueve Secretarías y dos entidades respondieron dicha comunicación¹⁴⁴.

Finalmente el 30 de abril de 2014, mediante decreto fue publicado en el DOF, el Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018, el cual es de observancia obligatoria para la SRE, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De manera general se compone de cuatro objetivos (fortalecimiento institucional, promoción, oferta y recepción de cooperación) y 23 estrategias particulares.

En el PROCID se identifican de una manera general fortalezas institucionales de la cooperación mexicana, mismas que son reconocidas mundialmente; entre las cuales se encuentran diversos sectores y actividades como la salud pública, la gestión electoral¹⁴⁵, la medicina genómica, la tecnología del agua, la protección sanitaria y fitosanitaria, la eficiencia energética, los servicios públicos de empleo, y la conservación, restauración y protección del patrimonio histórico y cultural.

¹⁴³ De acuerdo a las observaciones que hizo la Auditoría Superior de la Federación, el Programa de Cooperación Internacional “se presentó a CC para sus observaciones y recomendaciones, dentro de los 120 días siguientes a la constitución de la agencia. Sin embargo la SRE omitió definir a qué tipo de los programas referidos en la Ley de Planeación se refiere el PROCID (sectorial, institucional, regional o especial. Y la vigencia del programa no debe exceder la gestión gubernamental en la que se apruebe” (ASF; 2011: 11). Es por ello que el PROCID no fue publicado

¹⁴⁴ Las dependencias que respondieron fueron: la SEDENA; SEMAR, SEDESOL, Secretaría de Economía, SAGARPA, SCT, SEP, SSA, ST, CONACYT y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

¹⁴⁵ Se han emprendido diversas acciones de capacitación, intercambio de experiencias, talleres, en temas electorales en países como Irak, Nigeria, Zambia, Bosnia y Herzegovina, República Dominicana, entre otros.

Aunado a lo anterior, el PROCID tiene fundamento jurídico, en primer lugar en la LMCID, en los programas especiales de la Ley de planeación, en el PND, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Programa Sectorial de la SRE. Todos estos elementos jurídicos influyeron para que se publicara el PROCID tomando en cuenta las distintas disposiciones jurídicas de planeación e integración.

El proceso anterior a la publicación del PROCID en el DOF, fue largo debido a que primero se alineó en el PND, y para ello se contemplaron estrategias sectoriales, las cuales estuvieron a la espera de la validación y complementación de las distintas dependencias que llevan a cabo acciones de cooperación y a su vez tengan concordancia con sus Programas Sectoriales¹⁴⁶.

De acuerdo a lo contemplado en la LMCID, el PROCID es “la base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera” (LMCID; 2011: 8).

El PROCID recoge las experiencias de la cooperación mexicana como antecedente, para posteriormente identificar los temas de que requieren prioridad así como las áreas que sean estratégicas para la oferta mexicana de CID para que en base a ellos se definan los objetivos, medios, metas y las estrategias.

El objetivo general del PROCID es “potenciar el desarrollo humano dentro y fuera de México mediante una política de cooperación coherente con las fortalezas y necesidades nacionales identificadas” (AMEXCID, 2014).

En ese sentido, el PROCID es planteado como documento rector de los principios de la CID mexicana deberá seguir; es decir, que sirva como base para la

¹⁴⁶ La publicación del PROCID en el DOF pone de manifiesto el proceso interno llevado a cabo por las distintas dependencias federales, más allá de la mera publicación del mismo, el PROCID fue alineado con la meta 5 del PND que plantea un México con Responsabilidad Global, a través del impulso de una vigorosa política de CI que contribuya al desarrollo de México como al de otros países.

planificación y ejecución de la cooperación mexicana, definiendo las áreas geográficas prioritarias, los temas, los medios y las estrategias; así como los mecanismos y las acciones que el gobierno emprendería en materia de CID.

Un punto positivo a partir de la publicación del PROCID, es que a partir de ello, la CID mexicana se encuentra focalizada y ha tomado el ejemplo de Japón y Alemania que establecieron prioridades temáticas para su cooperación. Ya que anteriormente su práctica era pluritemática, lo cual reducía su visibilidad en el exterior y el impacto de la misma.

Un avance a favor de transparentar la rendición de cuentas y el impulso a la revisión de los elementos que la LMCID establece es la evaluación anual por parte la SRE, es decir la AMEXCID dará seguimiento¹⁴⁷ a las acciones de cooperación que se emprendan; así como se reportarán los resultados de las mismas con base a metas e indicadores que serán medidos por la SRE, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública.

De acuerdo al PROCID los principios que regirán la política de CID serán los siguientes: apropiación y alineación, armonización, gestión orientada a resultados, mutua responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, perspectiva de género, Derechos Humanos, Inclusión, Complementariedad, Sostenibilidad y Cofinanciamiento.

Los países prioritarios¹⁴⁸ para la oferta de cooperación mexicana son los siguientes; Centroamérica, el resto de América Latina y el Caribe¹⁴⁹, los países en desarrollo de Asia-Pacífico y África. En sentido inverso los socios para llevar a cabo acciones de cooperación Sur-Sur serán: Chile, Brasil, Uruguay y Colombia

¹⁴⁷ Anterior a lo que estipula el PROCID, únicamente se elaboraban informes finales de los proyectos, pero no existía un mecanismo de seguimiento para conocer la calidad de dicho ejercicio de cooperación. Estos mismos mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación serán herramientas que servirán para la creación del SIMEXCID y el RENCID.

¹⁴⁸ Los países prioritarios serán seleccionados en base a intereses de estratégicos y geopolíticos de política exterior, su nivel de desarrollo relativo, la incidencia de las acciones en el desarrollo sustentable del país receptor y la pertinencia de los compromisos adquiridos por México.

¹⁴⁹ Desde los inicios de la cooperación mexicana Centroamérica y el Caribe han sido regiones prioritarias para México, sobre todo el 1988 cuando se impulsaron diversas iniciativas para coadyuvar al mantenimiento de la Paz con el Plan Contadora y posteriormente la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA) en 1990.

en América Latina, China, India e Indonesia en Asia; Rusia y Turquía en Europa, así como Sudáfrica y Egipto en África. Lo anterior pone de manifiesto que los países con los que se desea cooperar son de Renta Media y están en el tránsito de economías emergentes así como también cuentan con sus propias Agencias de Cooperación.

En ese sentido se ha cumplido lo que ha señalado la LMCID, en capítulo VI que establece que en el PROCID se identificarán y establecerán las áreas prioritarias para la cooperación mexicana. En lo que existe incumplimiento parcial¹⁵⁰ es en la nueva identificación y actualización de las fortalezas de la CID, debido a que únicamente se cuenta con una Catálogo de Capacidades Mexicanas 2012.

El Catálogo de Capacidades Mexicanas es un elemento innovador en la SRE, debido a que tiene como fin llevar a cabo una mejor planeación de la cooperación que emana desde México, al determinar la experiencia y liderazgo de las instituciones mexicanas en prácticas de cooperación internacional para aplicar posibles proyectos de CID en los que México cuenta con buenas prácticas.

Una de las estrategias del gobierno actual para lograr consolidar que México sea un país con responsabilidad global; es a través de la estrategia del fortalecimiento del sistema mexicano de CID¹⁵¹, enunciada en el PND 2012-2018. Para ello el PND y el Programa Sectorial de la SRE 2013-2018¹⁵² son planteados como elementos complementarios del PROCID.

¹⁵⁰ También el cumplimiento de debe a que después de la aprobación de la Ley en abril de 2011, aún no se conforman todos los elementos que se estipularon, únicamente está en funciones la AMEXCID y el mismo programa acaba de ser publicado. De los demás elementos como el RENCID, SIMEXCID y FONCID, aún no se han conformado.

¹⁵¹ En el análisis de los elementos que conforman a dicho sistema se considera que son los siguientes: la LMCID como sustento legal, la AMEXCID como brazo operativo, el PROCID como brazo programático, el SIMEXCID como brazo informativo y estadístico y el FONCID como pilar económico. Sin embargo, el término resulta ambiguo debido a que no se hace referencia en todo el PROCID cuáles son los elementos que componen dicho sistema y no se puede consolidar algo que está en proceso de construcción.

¹⁵² En dicho Programa de estipula que la SRE cuenta con cuatro instrumentos que desplegará para el cumplimiento de los objetivos que se planean en política exterior. Los instrumentos estipulados son los siguientes: "la CID, a través de la AMEXCID; la red de promoción o difusión económica, turística y cultural, y el conjunto de herramientas enfocadas a la vinculación de los mexicanos en el

En cuanto a las prioridades temáticas, el PROCID establece que serán las siguientes: investigación científica y tecnológica; en todos los ámbitos de interés nacional, salud, educación, infraestructura, desarrollo social, desarrollo económico protección al medio ambiente y prevención de desastres¹⁵³.

Contrastando la información anterior y comparándola con el anteproyecto PECID, ex ante a la publicación del PROCID, los sectores prioritarios que contemplaba dicho anteproyecto eran casi los mismos con excepción de dos que en el nuevo programa fueron eliminados: cultura y seguridad pública¹⁵⁴.

El punto mencionado anteriormente es fundamental porque se eliminaron prioridades relacionadas al fortalecimiento de recursos humanos al interior del país, es decir, actualmente se está priorizando la oferta de becas al exterior, y si bien existe una promoción de becas para mexicanos en el exterior, esto no es prioridad. Es decir no se hace una clara distinción en los temas prioritarios de oferta y recepción.

Una debilidad en el PROCID actual, es que se contempla solamente el papel de oferente de México en la CID, y no se hace alusión en párrafos muy pequeños del rol que México requiere ocupar cuando se trate de esquemas en los que México es receptor.

En ese sentido, referente a los principios de que deben regir la conducta mexicana en la cooperación que reciba, el anteproyecto PCID marca un cambio porque este sí menciona los siguientes principios: “el respeto por la autodeterminación, la soberanía nacional, el Derecho Internacional y los principios sobre la eficacia de la ayuda” (PECID; 2011). Lo anterior es un elemento fundamental si el objetivo que se quiere es el consolidar a México como un actor

exterior: la red de embajadas y consulados, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y la emisión de pasaportes (DOR-SRE: 2013: 5).

¹⁵³ Así como también el PROCID establece que una de las estrategias es impulsar acciones de éste tipo enfocadas al desarrollo científico, tecnológico y de innovación de México, para atraer recursos y recursos capacidades en beneficio nacional.

¹⁵⁴ En el ámbito de cultura contempla el auspicio de intercambios académicos en áreas prioritarias para la cooperación. En cuanto a la seguridad pública en síntesis es el fortalecimiento de los recursos humanos de las dependencias.

con responsabilidad global, al que se le reconozca el papel de líder su rol polivalente dentro la CID.

Otro cambio evidente entre el PCID y el actual PROCID, es que en el anterior se establecía la integración de 9 Comités Técnicos¹⁵⁵, en comparación con el PROCID que contempla 5. Otra variación importante que interviene en el enfoque de cooperación que se estará desarrollando en los próximos años tiene que ver con la modificación de instaurar un Comité Técnico empresarial, a uno de Desarrollo Social y Económico.

El cambio anterior puede analizarse desde dos perspectivas, la primera es que en el PECID la existencia de los nueve CT manifiesta una visión para la programación, formulación y aplicación de la CID más integral o por el lado contrario la menor inclusión hace suponer una mejor coordinación con visión más específica.

Con base en lo señalado al PROCID, los principios en los que se regirá la CID mexicana serán los siguientes: “solidaridad internacional, la defensa y promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la equidad de género, la promoción de desarrollo sustentable, la transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad (estos principios están basados en los diversos Foros de Alto nivel que ha convocado la OCDE).

Es menester destacar que como en todos los programas, el PROCID persigue un objetivo general y cuatro específicos¹⁵⁶. En cuanto a las estrategias

¹⁵⁵ Los Consejos Técnicos (CT) que contempla son los siguientes: de Desarrollo Social y Económico, de Educación, de Salud, de Ciencia y Tecnología, de Medio Ambiente y Cambio Climático, Prevención de Desastres y Ayuda Humanitaria, de Seguridad Pública y Gobernabilidad, Cultura y Equidad de Género.

¹⁵⁶ El primero de los objetivos específicos es el de fortalecer los instrumentos, herramientas y capacidades del sistema de CID mexicano para una mejor gestión de la cooperación; el segundo objetivo es el de ampliar y promover la CID hacia regiones estratégicas (fomentando el desarrollo de acciones de cooperación Sur-Sur y Triangular, el tercero es mantener relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades en beneficio nacional, alineándose con las prioridades nacionales y finalmente el objetivo cuatro es el de incrementar la presencia de México en el mundo mediante la promoción de fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.

que persigue en PROCID, todas están encaminadas al fortalecer, ampliar, promover, mantener e incrementar la cooperación de México en su rol de donante y receptor.

Para que todas las acciones que se emprendan y para que el objetivo se cumpla se debe generar una coordinación entre la AMEXCID y las dependencias correspondientes, y éste precisamente es uno de los retos de la CID mexicana, la coordinación entre las distintas dependencias que la practican.

Dentro de los elementos innovadores que contempla el PROCID, se encuentra el establecimiento de alianzas público-privadas como una de las estrategias para consolidar la CID mexicana; durante las últimas reuniones del CC se ha propuesto

Finalmente el establecimiento de un Programa de cooperación internacional mexicano marca un hito en la su historia, debido a que es la primera ocasión en la que, primero existe un programa y este contempla mecanismos de planificación, monitoreo y evaluación a través de indicadores que midan el funcionamiento de la política mexicana en la materia y su efectividad.

3.3 Evaluación del Registro Nacional de CID (RENCID) y Sistema de Información (SIMEXCID)

La documentación de las actividades de CID que ha llevado a cabo México en su rol polivalente en el SCID desde hace casi 70 años no han sido inventariadas por una oficina de carácter permanente en la cual recaiga la tarea de clasificarlas y monitorearlas.

Una de las primeras iniciativas de creación de un Sistema de Información de México sobre la cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID) fue planteado en 2008 y se comenzó a construir una plataforma electrónica en 2009, bajo la responsabilidad de la DGCTC. En ese sentido, dicha actividad se reportó en un informe anual que da cuenta de lo siguiente:

“Un logro tangible del 2009, es la creación del Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional (SIMEXCID), como una plataforma tecnológica que reúne y difunde la información sobre las acciones de cooperación internacional en que participan las instituciones mexicanas que fungen como oferentes y/o receptoras. Permitirá identificar montos, regiones, entidades y actores participantes, entre otros (SRE-DGCTC; 2009: 2)”.

La implementación de la plataforma electrónica por parte de Cancillería que daba cuenta de las actividades de cooperación que emanaban de México fue de carácter restringido, debido a que no estuvo abierta al público, lo que no generó que se consolidara como una herramienta pública, de esa manera aumentaba la discrecionalidad sobre los proyectos de CID en los que México era partícipe.

De acuerdo a la información proporcionada por la DGCT y URECI, para la elaboración del registro de las actividades se contó con el apoyo de otras instituciones mexicanas y organismos Internacionales como el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el Banco de México, el CONACYT, PNUD y OCDE. Asimismo, también se estableció este sistema estaría administrado por la SRE y sería un instrumento de consulta interna y pública. En la práctica no se hizo pública la información.

Se tiene registro en un informe publicado en 2010 de la DGCTC, de acuerdo a lo publicado el SIMEXCID cumplió un año de funcionamiento y durante ese período “se registraron 881 proyectos, 972 actividades en proyectos, 60 instituciones fueron capacitadas para el manejo de la plataforma electrónica, 477 usuarios fueron habilitados y 153 externos” (SRE-URECI; 2010: 16).

Los datos anteriores, al investigarlos de manera exhaustiva resultan ambiguos, debido a que la información no estuvo disponible para consulta pública, a pesar de que el Registro y Sistema fueron planteados como una gran plataforma electrónica en la que se incluía información sobre los montos de cada actividad que recibía o emanaba del país, se desconocen hasta 2011 la cuantificación de la CID mexicana.

Uno de los avances en cuanto al registro de las acciones en el rol oferente de México son los informes publicados desde 1995 por la DGCTC, a partir de las acciones emprendidas por la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y de la propia DGCTC.

Aunado a lo anterior a partir de 1995 hasta 2011, se han venido publicando informes anuales. A pesar del esfuerzo por transparentar las acciones de CID mexicana mediante el reporte anual de dichas acciones, no existe un registro como tal que agrupe las acciones que se han realizado hasta la fecha.

La importancia del SIMEXCID y RENCID es fundamental debido a que al tener una base de datos fidedigna para la consulta, en primer lugar, de las entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, y después para la sociedad en general de las acciones en materia de cooperación internacional que ha realizado México en su rol polivalente en la CID se identifican los rubros más importantes de recepción y oferta, para con ello evitar duplicidades y contradicciones en materia de política exterior.

Esto radica en que su existencia sentaría las bases de un banco de información y de consulta interna; con las dependencias de la Administración Pública Federal, gobiernos locales, academia, sociedad civil, sector empresarial para tomar como referencia las actividades, replicarlas, compartir experiencia, mejorar práctica, entre otras.

Aunado a lo anterior, uno de los objetivos que establece el PROCID, es la consolidación de un Registro Nacional de CID y de un Sistema de Información que aporte los datos necesarios para establecer mecanismos de cooperación internacional. En ese sentido, la existencia de un banco de datos es necesaria porque con base en los planteamientos anteriores y con Registro en mano se

establecerían de una manera más clara las acciones y directrices de cooperación mexicana¹⁵⁷.

De acuerdo a la Ley en la materia, el Registro se inscribirán “las relación de dependencias y entidades de la APF que participen en acciones de cooperación internacional, acuerdos y convenios, proyectos y acciones de CID, oferta y demanda de CID, montos, modalidades, y finalmente informes de evaluación de dichas acciones” (PROCID; 2011).

Uno de los avances principales en este sentido ha sido la publicación y registro oficial de los montos que destinó México a la oferta de la cooperación durante 2011 y 2012. Representa un importante esfuerzo respecto en pro de la cuantificación de los recursos que destina México a dicha actividad fue realizada a principios de 2014, fecha en la que se publicó en el portal de internet de la Agencia un registro de los montos de 2011 y 2012.

Cuadro. 3 Oferta de cooperación mexicana 2011-2012

Año	2011	2012
Monto (millones de dólares)	\$268,672,379.00	\$277,073,094.00

Fuente: (SRE-AMEXCID, 2014).

El cuadro anterior ejemplifica por primera vez la contabilización de los recursos que la AMEXCID destinó para la oferta de CID, clasificándolos en cinco rubros importantes: Cooperación Económica-Financiera, Cooperación Técnica

¹⁵⁷Una expectativa, una vez establecido el RENCID y SIMEXCID es que con dicha información se planeé, de seguimiento a los proyectos, para evitar la duplicidad de esfuerzos. Ello con el objetivo de dirigir la cooperación tendiente acciones que tengan mayor impacto y se evalúen.

Científica, Cooperación Educativa y Cultural, Ayuda Humanitaria y contribución a Organismos Internacionales.

Una de las principales debilidades establecidas por la LMCID en cuanto a la conformación del RENCID es que únicamente contempla a las dependencias de la administración pública federal, por tanto como el banco de datos del RENCID alimenta al SIMEXID, estaría incompleto debido a que falta agregar las actividades de cooperación de las entidades y municipios.

Los plazos de creación que estableció la LMCID sobre el RENCID y el SIMEXCID se han incumplido debido a que por Ley el plazo venció el 4 de octubre de 2012. Actualmente, de acuerdo a lo establecido a la Ley, el RENCID y SIMEXCID debieron consolidarse el 12 de diciembre de 2012.

Sin embargo, de acuerdo a la IV Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo de la AMEXCID, celebrada el 13 de diciembre de 2013, no se habían consolidado, únicamente se presentaron “avances en el Registro Nacional y los ejercicios de depuración, cuantificación y revisión metodológica que se han llevado a cabo, cuyos resultados se publicarán en el curso del próximo año” (SRE: 2013).

Hasta la fecha de conclusión de esta investigación (noviembre 2014), no se había publicado ningún RENCID y por ende conformado el SIMEXCID, lo que da cuenta del incumplimiento de lo que dicta la LMCID, derivado de lo anterior existe una limitante en para evitar la duplicidad de esfuerzos y para aumentar la efectividad de las intervenciones de México en su rol polivalente. Cabe destacar un avance dado a conocer en julio 2014 en la quinta reunión del CC, fue la presentación oficial de la Plataforma que será utilizada como base del RENCID.

3.4 Evaluación del FONCID

Una de las debilidades más importantes y evidentes de la cooperación mexicana es que no existía¹⁵⁸ una partida específica para las actividades de cooperación que

¹⁵⁸ Una investigación precursora sobre los montos que México destinó a la cooperación en 2011, fue hecha por Prado, 2013. En dicha investigación, se cuantifica por primera vez en la historia

emanaban de México y mucho menos registro de los montos que México ha destinado a la cooperación. Si bien existen una serie de informes que dan cuenta del número de proyectos desarrollados a través de los años.

Actualmente, existe un avance de los montos totales que México ha destinado a la CID, de 2011 y 2012, porque se cuenta con una instancia ad hoc dedicada a los montos de CID. La publicación se encuentra disponible en la página oficial de la AMEXCID.

En los años anteriores a la aprobación de la LMCID y de la estipulación de la existencia de un Fondo común de CID mexicana, la DGCTC administraba los recursos por medio de fondos conjuntos y fondos especiales, ambos están organizados de manera bilateral o multilateral. La diferencia radica en el monto y la aportación de los participantes, debido a que en el especial son acciones en torno a un proyecto o actividad específica, mientras que en el primero concursan una serie de proyectos en diversos temas.

Actualmente la DGCTC trabaja con distintos fondos en apoyo al cumplimiento de compromisos adquiridos en las Comisiones Mixtas. Los fondos con los que se ha trabajado son: Fondo 22, de México administrado por la OEA, Fondo 33 de México en Ciencia y Educación administrado por la OEA, Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el desarrollo (FOMEXCIDI)¹⁵⁹, Fondo México-Chile, Cofinanciamiento con España, Alemania y la Unión Europea” (SRE-DGCTC: 2010).

mexicana de manera puntual y certera los recursos que se destinaron a dicha actividad en 2011. Si se quiere ver más al respecto, consultar el artículo de Prado Lallande (2013) *La cooperación internacional para el desarrollo de la política exterior del presidente Calderón*, en Foro internacional, volumen 53, número 3-4 (213-214), (julio-diciembre, 2013), páginas 816-844.

¹⁵⁹ En un comunicado de prensa de la SRE, en 2006, se anunció la creación de un Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo Iberoamericano, en dicho Fondo; el gobierno mexicano ponía a disposición de administración de la SEGIB 4 millones de euros con el fin de destinarlos a proyectos de desarrollo negociados y ejecutados por las dos partes. También se estableció que la SEGIB tenía la capacidad de decidir de manera autónoma hasta un 80% y el 20% restante lo decide México. A pesar de que la iniciativa marcó un precedente en el ámbito iberoamericano, no hubo ningún informe de público que diera cuenta del destino de los recursos y tampoco se especificó por cuánto tiempo sería este financiamiento. Analizando el PROCID, actualmente se sigue financiando dicho Fondo y de acuerdo al ejercicio presupuestal se destinaron \$54, 789, 576 millones de pesos en el mismo.

Generalmente, con cada país con el que México mantiene relaciones diplomáticas se ha establecido una Comisión Mixta, especialmente con los países centroamericanos y caribeños, en dichas Comisiones se establecen diálogos sobre los principales temas en la agenda bilateral y las prioridades de cada país y en base a ello, se establecen las pautas y lineamientos para el planteamiento de proyectos de cooperación.

A nivel interno cada dependencia de la APF cuenta con un fondo de cooperación internacional con la que financia las actividades de cooperación internacional, por ejemplo, el CONACyT cuenta con un Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología y establece claramente cuáles son sus reglas de operación.

Existen una serie de obstáculos para los fondos de CID en México, debido principalmente a que no existe una partida específica para la asignación y manejo de los recursos y también a que la SCHP establece cierta inflexibilidad debido a que los recursos que se asignan deben ejercerse a principios del año fiscal.

Otro ejemplo de las complicaciones en el manejo de los recursos de actividades de cooperación la ejemplifica el Fondo conjunto México-Chile, del cual “su implementación solo fue posible hasta el final de 2008, puesto que las regulaciones mexicanas no prevén reglas para operar este tipo de fondos conjuntos de cooperación” (de la Mora; 2010: 49).

Una de las debilidades de acuerdo a Granguillhome en la cooperación mexicana es que carecía de evaluación porque “se ha contabilizado siempre por número de proyectos y no por montos, como lo hacen todos los donantes” (Granguillhome; 2013: 24). Esta afirmación es parcialmente correcta debido a que no solo se debe evaluar el número de proyectos desarrollados y el monto, si no la calidad de las intervenciones.

Es hasta la aprobación de la LMCID, donde se llenó este vacío a través del planteamiento de la existencia del “El Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo que se integrará con las asignaciones

presupuestales federales para Programas de Cooperación Internacional” (LMCID; 2011: 11).

Recapitulando lo anteriormente mencionado, una de las debilidades de la cooperación internacional que recibía y emanaba México es que no existía una partida específica para este tipo de actividad¹⁶⁰. Con ese propósito, de acuerdo a la LMCID, se estableció la creación del Comité Técnico de Administración del Fideicomiso en coordinación con la SHCP.

Las bases de funcionamiento del FONCID se establecerían por medio de un manual de reglas de operación. Con ello se programará el presupuesto para los proyectos de cooperación que emanen de México. Resultado de lo anterior, al no haberse constituido dicho Fondo, no hay claridad en la asignación de recursos que ha realizado la AMEXCID y tampoco certeza de la manera en cómo se planea y asignan los recursos, confiriéndole discrecionalidad.

A partir de la aprobación de la LMCID, dentro de la administración pública federal se consideró una partida específica, prueba de ello es que se consideró en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 (PEFEF), para SRE fue de \$ 7,532,481,803 millones de pesos, un aumento significativo si es comparado con el presupuesto para 2012 que fue de \$6, 116. 439, 260 millones de pesos.

Otro factor a considerarse de manera positiva es que el PEFEF supone una partida especial para la CID mexicana asignándole el ramo 05. En ese sentido

¹⁶⁰ De acuerdo a Luz María de la Mora: “los recursos financieros para la CID provienen de los propios presupuestos anuales de operación de cada agencia o dependencia. Los recursos se canalizan vía dos partidas presupuestales en el presupuesto federal: 3826 (cuotas a organismos internacionales y 7202 (pasajes y viáticos por traslado a personas ajenas al sector público federal). México asigna alrededor de doscientos veinte millones de dólares en contribuciones a organismos internacionales vía partida presupuestal. Sin embargo, estos recursos se destinan básicamente al pago de las cuotas anuales que le corresponde pagar a México por su membresía a un Organismo” (de la Mora; 2010:63).

se asignaron para la AMEXCID recursos fiscales de “5, 300, 000 millones de pesos¹⁶¹ (PEF: 2014: 60)”.

En ese sentido con la aprobación de la LMCID, se establece la creación de un Fondo Mexicano, como instrumento económico en que se depositen los recursos provenientes de la Agencia para la puesta en marcha de los programas y proyectos aprobados.

El Fondo debió haberse establecido el 22 de marzo de 2012, de acuerdo a lo estipulado en la Ley. El FONCID está conformado con recursos de tres fuentes: 1) asignaciones presupuestales federales; 2) aportaciones financieras y en especie de otros países y de organismos internacionales; y 3) aportaciones de entidades federativas y municipios. Será administrado a través de un fideicomiso.

Prado al respecto señala lo siguiente:

En materia de Fondo se puede decir que a pesar de que estaba previsto su creación desde 16 de diciembre de 2011, éste no será operativo en el último año del sexenio de Felipe Calderón, dado que el Presupuesto de Egresos que emana de la Cámara de Diputados, no lo contempló, debido a que la Ley mexicana de Cooperación, entró en vigor cuando los legisladores ya habían avalado tal monto que sería utilizado en 2012 (Prado; 2012: 81).

Un punto positivo a pesar de que no se ha creado el FOCNID, es que en el 2do. Informe Semestral del CC de la AMEXCID publicado en 2014, reporta el presupuesto ejercido en 2013, y los clasifica en cinco rubros; de los cuales los más importantes son: los Programas de Cooperación y Promoción y los Compromisos Jurídicos con Socios de Cooperación. Para ello el siguiente gráfico que muestra los rubros a los que se les destinó mayores recursos.

¹⁶¹ Una comparación al respecto de los años anteriores, por ejemplo para 2012 de acuerdo al DOF y al PEF únicamente se contempló a la DGCTyC se asignaron 5,000,000 millones de pesos. Para 2013 el presupuesto fue más específico y para la AMEXCID se aprobaron \$5, 062,580 millones de pesos. Lo anterior pone de manifiesto, en comparación a un año de funcionamiento en 2012 de la AMEXCID y comparándolo con 2014, el incremento ha sido únicamente de \$ 300,000.00 pesos es decir un aumento de 6%.

El proceso de constitución del FONCID también se vio imposibilitado debido a las dificultades que enfrentó en el ámbito jurídico y de negociación con entidades externas a Cancillería; es decir hubo un proceso de consulta y negociación con potenciales fiduciarios en noviembre de 2011 a fin de obtener condiciones financieras favorables¹⁶².

En este Informe realizado por la Auditoría Superior de la Federación se concluye que la AMEXCID incumple los artículos 33 y 34 de la LMCID. Al respecto existe una réplica por parte de la Agencia porque “la creación y ulterior operación de este contribuirá a la mejor gestión de la cooperación en términos de previsibilidad, control y transparencia, pero cuya ausencia ni implica el cumplimiento del objetivo primordial” (ASF; 2011: 21).

En ese sentido a su favor, la AMEXCID replicó que el hecho de que no se haya constituido el Fondo no condiciona el incumplimiento de los objetivos planeados en el artículo 1 de la LMCID, debido a que el Fondo es considerado un instrumento adicional para contribuir a la mejor gestión y administración de la cooperación mexicana.

Finalmente, en el transcurso de la investigación y al término de la misma (noviembre, 2014), el Fondo no se había constituido. De acuerdo a observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), “al no haberse constituido el FOCNID no se garantiza la consecución del objeto de la LMCID pues su integración se realizará con las asignaciones presupuestales federales para los Programas de Cooperación Internacional de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el marco del PROCID, y por las asignaciones presupuestales federales aprobadas por la Cámara de Diputados...”(ASF; 2011: 11), en su artículo 1º. Ello en el sentido de la cuantificación, evaluación y fiscalización de las acciones de cooperación.

¹⁶² El proceso de negociación para la constitución del FONCID concluyó el 3 de julio de 2012, fecha en la que se concluyó un acuerdo con BANJERCITO. Al respecto en el reporte de la ASP menciona que este proceso “impactó de manera directa en el cumplimiento del plazo establecido en el artículo quinto transitorio de la LMCID, toda vez que no existe en la Administración Pública Federal un procedimiento definido para cada negocio fiduciario, abriendo con ello un espacio importante de discrecionalidad” (ASF; 2011: 24).

Conclusiones

En esta tesis se analizó el proceso de conformación de la CID en el marco del SCID tras casi 70 años de funcionamiento. De igual forma se estudió la composición y estructura actual de dicho Sistema, haciendo énfasis en que en este proceso intervienen condicionantes económicos, históricos, sociales y políticos.

El surgimiento de nuevos actores, sobre todo de países emergentes ha modificado la estructura del SCID, haciendo que confluyan nuevas modalidades y formas de cooperación que hacen más diverso y complejo su objeto de estudio. Ante la reducción de flujos de AOD por parte de donantes tradicionales, países de renta media como México han ocupado importantes espacios como promotor de iniciativas de cooperación Sur-Sur.

La CID es un importante nicho dentro de la política exterior de los Estados que la practican, condicionando sus objetivos, procedimientos y alcances. Ejemplo de lo anterior es que la mayoría de los países desarrollados y recientemente los emergentes, cuentan con una Agencia de Cooperación integrada a sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores.

En años recientes, y concretamente a partir del fin de la guerra fría, se han impulsado dentro del SCID diversas iniciativas para dotarla de mayor gobernabilidad; concepto asociado a la predictibilidad, ordenamiento y eficacia en las acciones de CID que emprenden los actores involucrados en las mismas mediante distintas normas e instituciones.

Con ese fin fueron propuestos los ODM, durante la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York en el año 2000, donde los miembros de la ONU suscribieron un documento en el que se comprometieron a impulsar 8 Objetivos¹⁶³

¹⁶³ Para el cumplimiento de los 8 ODM, se establecieron 21 metas cuantificables y 60 indicadores, a continuación se enlistan los objetivos: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortandad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras

que debían cumplirse en 2015. Sin embargo hemos llegado al 2014 y varios de los Objetivos están lejos de cumplirse¹⁶⁴.

A pesar de que se han hecho numerosos esfuerzos por mejorar la operatividad y eficacia de la CID, una de sus características es que continúa siendo concesional y mayoritariamente de carácter bilateral, ya que “el 66.6% de los flujos de AOD son canalizados bilateralmente, mientras que el 29.37 % son por la vía multilateral” (OCDE-CAD; 2013).

En esta Tesis se recurrió a la teoría del neoliberalismo institucional para explicar la promulgación de la Ley mexicana de CID y su respectiva institucionalización. Esta teoría, a grandes rasgos pone énfasis en el papel que juegan las instituciones dentro de los regímenes internacionales, para el establecimiento de normas y principios que rigen el sistema internacional. Es decir existen estas instituciones con un fin y objetivos específicos, así como para regular o moldear comportamientos en determinados campos de acción.

Aunado a lo anterior, el fin de estas instituciones construidas por los Estados es la de facilitar los intercambios entre individuos y organizaciones, y con ello lograr la consecución de objetivos concretos. En ese sentido la aprobación de una Ley mexicana de CID, es el primer paso para una institucionalización de la CID de México a través de la AMEXCID.

Dentro de estos cambios, se creó en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en 1951 la Dirección General de Organismos Internacionales (DGOI), con el objetivo de coordinarse con los organismos internacionales que proveían cooperación a este país. Desde entonces, diversas oficinas al interior de dicha Secretaría se han dedicado a gestionar temas de CID.

enfermedades, Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

¹⁶⁴ Una de las dificultades en cuanto al cumplimiento de los ODM ha sido la reducción periódica de los fondos que se destinan a la cooperación. El Informe de la ONU muestra que “el año pasado la inversión de los países desarrollados fue de 125.600 millones de dólares (97.305 millones de euros), un 4% menos que en 2011, que a su vez había tenido un descenso del 2% respecto a 2010” (ONU; 2013: 52). Aunado a lo anterior, muy pocos países destinan el 0.7% de su PIB a este rubro, (Noruega, Suecia, Luxemburgo, Dinamarca y Gran Bretaña). En ese sentido, los recursos son insuficientes y las necesidades muy grandes.

La oficina que mayor injerencia ha tenido en estos temas es la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), creada en 1971 bajo el nombre de Dirección General de Cooperación Técnica (DGTI). Esta Dirección ha sufrido distintas modificaciones, sin embargo ha permanecido en términos generales de una manera constante, canalizando la cooperación bilateral y multilateral dentro de Cancillería.

Otro de los antecedentes de la inclusión de manera más seria de la CID en México, fue su inserción en 1989 como principio de política exterior, elevándose como precepto base para darle continuidad y congruencia a las actividades en la materia que México ha desarrollado desde hace casi 60 años.

América Latina, en especial Centroamérica y el Caribe han sido naturalmente el área de influencia geopolítica de México, es por ello que se ha desplegado una política exterior activa en esa región, destacando iniciativas de cooperación desde la década de los ochenta; en sus distintas modalidades como la técnica, educativa y cultural principalmente.

En ese sentido, durante esa época el país gozó de cierto prestigio internacional al encabezar distintas iniciativas, diálogos y foros que promovían sus intereses en la región, lo que generó que los países lo vieran como un importante interlocutor dentro de Latinoamérica.

A partir de los años noventa la economía de México se liberalizó, ejemplo de ello fue que en 1994 suscribió un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) y en ese mismo año fue aceptado como país miembro observador de CAD en la OCDE¹⁶⁵.

Los sucesos anteriores de alguna manera cambiaron la percepción que tenían los países desarrollados en cuanto a la posición que México ocupaba en la

¹⁶⁵Los principales eventos en los que ha participado México a nivel internacional son los siguientes, en 1993 participó en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), en 1997 estableció el Acuerdo Global con la Unión Europea. El evento que marcó la pauta para México, de acuerdo a funcionarios de Cancillería, fue la entrada de México a la OCDE, debido a que significó que "México evolucionaría para jugar un papel más prominente como donante en la cooperación internacional" (Lozoya; 1994: 138).

escena internacional. Debido al proceso de modernización y reformas, mismas que construyeron la prospectiva de que el país transitaría en los próximos años a una economía moderna y próspera.

En lo que compete a la CID en México, dentro de Cancillería, la estructura orgánica administrativa fue modificada y se creó en 1998 el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI). Esta modificación se hizo de una manera tardía, considerando que desde mediados de los ochenta, México ya realizaba esquemas de cooperación.

La creación del IMEXCI fue el primer intento de planeación e institucionalización de la CID en México, sin embargo fue desmantelado en el año 2000, al llegar la transición democrática con Vicente Fox. El desmantelamiento fue resultado de la falta de respaldo político, debido a que su lugar se creó la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional y en el 2004 se transformó en Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI).

Lo anterior evidenció una falta de interés en el tema de la CID, haciendo a la promoción económica internacional, tema central de política exterior. En ese sentido, un rasgo de la cooperación mexicana es que comenzó siendo mayoritariamente técnica, científica y cultural, y posteriormente a partir de los años noventa, se le dio énfasis a la cooperación y promoción económica internacional.

Era indiscutible la ausencia de una oficina de carácter permanente por parte de Cancillería para centralizar las acciones que México realiza en materia de cooperación internacional para el Desarrollo. Así como la existencia de un vacío jurídico porque no había una Ley en la materia que estableciera mecanismos de regulación de las acciones que realiza México en la materia.

La promulgación de la LMCID en abril de 2011 llenó este vacío institucional y jurídico, sin embargo, es importante subrayar que para que este ordenamiento jurídico fuera aprobado, tuvieron que pasar cuatro años, debido a que la iniciativa

de Ley fue planteada desde 2007 por la Senadora Rosario Green del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La aprobación tardía de la LMCID se debió cuatro factores fundamentalmente:

- La primera es el “déficit de interés, liderazgo o respaldo político para que el contenido integral de la Ley entrara en vigor (por parte de más alto nivel del Ejecutivo Federal);
- en segundo término, a los limitados plazos de tiempo (definido por los legisladores que diseñaron la Ley) para la instrumentación de las instancias y mecanismos operativos, programáticos y financieros provenientes de esta directriz jurídica.
- tercero, a las insuficientes capacidades institucionales para lograrlo (principalmente, aunque no de forma exclusiva, por parte de la AMEXCID)” (Prado; 2013: 23).
- cuarto, existe un desconocimiento general del tema de CID dentro de las oficinas de la administración pública federal, lo que da origen al último factor;
- escasa respuesta que hubo por parte de las oficinas de la administración pública federal que forman parte del Consejo Consultivo en ser reactivas ante adecuaciones o comentarios referentes al PROCID, debido a que “nueve secretarías y dos entidades de la administración Pública federal fueron reactivas” (ASF; 2012: 19).

En ese sentido, respecto al primer factor, esta iniciativa fue propuesta por un Partido diferente al gobierno en turno de Felipe Calderón, a su vez, el rasgo distintivo de la política exterior durante su período fue el combate a la inseguridad que provocaba el crimen organizado, a través la Iniciativa Mérida (esquema novedoso de cooperación internacional en temas de seguridad con Estados Unidos), lo que relegó al tema de CID, tal como es señalado por Prado:

“la actual predilección por parte de la Administración Federal mexicana por la cooperación internacional en materia de seguridad, ha ocasionado que su interés y respaldo político y financiero hacia la CID haya mermado”. (Prado; 2010: 96).

La presente investigación realizó un estudio de los dos últimos años del gobierno de Felipe Calderón y los dos primeros años de la administración del Gobierno de Enrique Peña Nieto, en estos dos períodos se analizaron los avances de la puesta en marcha de la LMCID. Ambos períodos son clave para analizar los efectos de su puesta en marcha.

El objetivo general de esta Tesis fue analizar las fortalezas y debilidades de la política mexicana de CID a partir de la entrada en vigor en 2011 de la LMCID en el penúltimo año de gobierno de Felipe Calderón, hasta los dos primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto en abril 2014, es por ello que en esta investigación se analizaron cada uno de los elementos que conforman la Ley; la AMEXCID, el PROCID, SIMEXCID, RENCID y FONCID, así como su respectivo estado de instrumentación.

Al poner en marcha la LCID, lo que se pretende es dar coherencia y organización a las prácticas de cooperación que emanan de México, para evitar la dispersión con la que se ha practicado, así como generar un mayor impacto en las actividades de CID que desarrolla México.

La LMCID contempla cinco elementos básicos. El primero es la AMEXCID; como instrumento administrativo; integrado por una Dirección Ejecutiva, un Consejo Consultivo y cinco Direcciones Generales¹⁶⁶. Estos tres órganos se coordinan entre sí y conforman la Agencia como pilar ejecutor de la política mexicana en la materia.

¹⁶⁶ A la cabeza de la AMEXCID se estipula un Director Ejecutivo, el Consejo Consultivo esta integrado por representantes de cada una de la Dependencias y Entidades de la administración pública federal, el presidente del Consejo es el titular de la SRE y las Direcciones Grales. son las siguientes: Educativa y Cultural, Promoción Económica Internacional, Relaciones Económicas Bilaterales, Cooperación Técnica y Científica y Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

Durante este proceso de consolidación de la política mexicana en la materia, se han identificado tres socios que participan activamente en el fortalecimiento institucional del papel de la AMEXCID; la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ), la Agencia Japonesa (JICA) y el PNUD. Estos socios han realizado diversos foros y talleres encaminados al compartir y transferir prácticas exitosas de CID.

En primer lugar, la Ley estableció tiempos de creación para cada uno de los elementos que contempla, estos plazos no se cumplieron en el período de Felipe Calderón, ni en el de Peña Nieto. Lo anterior pone de manifiesto que existió grave informalidad en el cumplimiento de los tiempos que marcó la Ley en general.

Es decir, únicamente dos de los cinco elementos actualmente están funcionando. Para ejemplificar lo anterior, se muestra una gráfica con los principales avances para los últimos dos años de Calderón y los primeros dos años para Peña Nieto.

Cuadro 4. Comparación en los avances en el cumplimiento de la LMCID

Felipe Calderón Hinojosa 2011-2012	Enrique Peña Nieto 2013-2014
2011- abril Aprobación de la LMCID	2013-enero Creación del Consejo Consultivo
2011-septiembre Creación de la AMEXCID	2014-Marzo Establecimiento de un comité ad hoc- Gobiernos Locales 2014 abril Publicación del PROCID

Fuente: Elaboración propia

Lo anterior pone de manifiesto que el proceso de cumplimiento y avance de la LMCID ha sido lento, debido a que al finalizar el sexenio de Felipe Calderón y comenzar el de Peña Nieto, la estructura de la AMEXCID continuó igual. Es decir, no se hizo ninguna modificación a su estructura orgánico-funcional, prácticamente el único avance significativo fue la publicación de manera oficial del PROCID.

Una fortaleza de la LMCID, respecto al IMEXCI es su formalidad, a través de una normatividad que contempla aspectos jurídicos que no fueron

contemplados en el decreto de creación del IMEXCI en 1999, ya que su debilidad principal fue que se conformaba por un instrumento jurídico es que obedecía a una disposición concreta y tenía una vigencia limitada en cuanto a tiempo y espacio.

El 29 de septiembre de 2011 se estableció formalmente la AMEXCID, primera instancia que prevé la Ley mexicana en la materia. Desde esa fecha ha estado realizando reuniones periódicas para coordinarse con las instancias correspondientes y estrechar lazos de colaboración¹⁶⁷. En ese mismo orden, una crítica respecto a la conformación, es que se adscribieron las antiguas direcciones generales de la extinta Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI), sin hacerse modificaciones una vez establecida la AMEXCID¹⁶⁸.

El desafío continúa siendo la reestructuración interna de la Agencia. En julio de 2013 se planteó una transformación conceptual organizacional, cambiando a las actuales Direcciones Generales por las de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cultura y Turismo, Asuntos Económicos y Proyecto Mesoamérica y el Caribe¹⁶⁹. Lo anterior muestra una intención importante para el cambio de

¹⁶⁷ Actualmente se han celebrado cinco reuniones, hasta ahora el avance destacable de las reuniones que se han realizado es el establecimiento de Consejos Técnicos (Gob. Locales, Sociedad Civil, Académico y Científico, Empresarial y Asesor de Alto Nivel). Cabe destacar que oficialmente no existe ningún comunicado o noticia oficial sobre la instalación de los mismos por parte de la SRE, lo que le resta transparencia y fomenta discrecionalidad, debido a que no sabemos qué personas lo conforman. En ese sentido el interés de la AMEXCID en crear este Consejo Técnico de los Gobiernos Locales (CTGL), se integró como un órgano consultivo y honorario con el objetivo de vincular y formalizar mecanismos de diálogo que permitan una mayor comunicación y articulación del diálogo con las distintas entidades que llevan a cabo acciones de cooperación en el ámbito local. En el ámbito de lo local se contempló la firma de un convenio específico de colaboración entre la AMEXCID y la Comisión Asuntos Internacionales de la CONAGO. Actualmente Rafael Moreno Valle, Gobernador de Puebla es el Consejero Técnico del Comité de Gobiernos Locales.

¹⁶⁸ La única modificación establecida fue el cambio de la Dirección de Proyecto e integración de Desarrollo en Mesoamérica que se encontraba adscrita a la Subsecretaría para América Latina fue cambiada a la AMEXCID en febrero de 2012, con el objetivo de dotar a la Agencia de mayor coordinación a los ejercicios de cooperación que se realizan en la región.

¹⁶⁹ En ese orden de ideas, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica se transformaría en DG de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la DG de Cooperación y Promoción Económica Internacional se fusionaría con la de Relaciones Económicas Bilaterales para crear por DG de Asuntos Económicos, la DG de Cooperación Educativa y Cultural se transformaría en DG de Cultura y Turismo y finalmente la DG de Proyecto de Integración y Desarrollo en Mesoamérica por DG de Proyecto Mesoamérica y el Caribe.

concepción de la CID, sin embargo hasta la fecha de conclusión de la investigación (noviembre 2014) el cambio no ha sucedido.

Una de las debilidades principales de la AMEXCID es que su actual Director Ejecutivo, Juan Manuel Valle Pereña no tiene experiencia en temas afines a la CID, lo anterior contradice lo señalado por la LMCID en su artículo 20, apartado 2, y puede tener repercusiones importantes en la administración de la Agencia.

En cuanto al PROCID, es importante destacar que durante el último año de gobierno de Felipe Calderón, se trabajó en un documento preliminar que lo conformaría, sin embargo debido a la falta de interés política, así como de que su publicación coincidiría con el final de sexenio y de acuerdo a la legislación interna, este tipo de programas especiales no pueden rebasar la temporalidad de la administración en turno, este documento no fue publicado.

Lo contrario sucedió en la administración de Peña Nieto, porque el 30 de abril de 2014 fue publicado el PROCID 2014-2018, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), completando así, el cumplimiento del segundo elemento que establece la LMCID, cabe destacar que para su promulgación transcurrieron 2 años más.

Recordando lo señalado en el capítulo tres de la Tesis, el PROCID fue planteado en la Ley, como el elemento programático de la política mexicana en la materia, su cumplimiento era necesario para la sistematización, identificación, planeación y ejecución de las acciones de CID que emprende el Estado mexicano en ese ámbito específico de la política exterior.

Durante el desarrollo de esta investigación se identificó que el PROCID se alineó con la política exterior de México y con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018); en cuanto a la promoción turística y cultural, debido a que es uno de los elementos característicos de este sexenio, el que a través de este tipo de promoción se mejore la imagen de México en el exterior.

Un factor externo adverso respecto a la elaboración y subsiguiente publicación del PROCID y su puesta en marcha, es que existe desconocimiento del tema de la CID en general y por ende una débil respuesta por parte de las entidades federales que realizan cooperación.

Ejemplo de ello es que en 2012, se instó a las entidades de la administración pública federal que conforman el Consejo Consultivo a realizar comentarios y observaciones referentes al la versión preliminar del PROCID, respondiendo solo “nueve de las diecinueve dependencias y tres entidades” (ASF: 2012: 19) autónomas que conforman dicho Consejo.

Respecto al Sistema de Información de CID y el Registro Nacional de CID, un problema fundamental era que no existían datos sobre los proyectos de cooperación, modalidades, tipos o esquemas de colaboración sobre las distintas actividades que México destinaba a la CID.

Lo anterior se ha solucionado parcialmente a través de la publicación de los montos que se destinaron a la CID en 2011 y 2012, mismos que fueron dados a conocer en la plataforma electrónica de la AMEXCID en 2013, así como también los montos para el año 2013 de enero a octubre, que fueron reportados en el Informe Semestral que presentó la AMEXCID y el Consejo Consultivo en ese mismo año¹⁷⁰.

Para noviembre de 2014, al terminar esta investigación no se ha hecho público ningún informe en el que se reportaran los montos para el presente año, lo que resta transparencia y aumenta la discrecionalidad sobre la manera en la cual se han asignado dichos montos. En ese sentido, respecto al RENCID y SIMEXCID se registran ciertos avances pero no se han consolidado.

El 22 de octubre de 2014, se divulgó una noticia en la página oficial de la AMEXCID, sobre la capacitación a miembros del CC sobre una plataforma que

¹⁷⁰ Los montos asignados para la oferta de la cooperación mexicana para el año 2011 fueron de 268,672,379 USD, para 2012 fueron de 277,073,094 USD, mientras que para los meses de enero a octubre de 2013 se destinaron 33,852,459 USD. Lo anterior muestra que se destinó el 12% de la cifra total tomando de referencia el año 2012.

conformará el RENCID, hasta el momento la información que se tiene al respecto es que se encuentra en proceso de depuración y validación; es decir no existe una fecha en la cual esta plataforma entrará en funciones.

Finalmente referente al Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), no se han registrado progresos importantes, debido a que solamente se ha creado la partida específica para este tipo de actividad que, antes de la Ley en la materia no existía. Sin embargo formalmente el Fondo no se ha constituido.

De acuerdo a lo establecido por la Ley en la materia, el Fondo debió haberse establecido el 22 de marzo de 2012. El FONCID estaría conformado con recursos de tres fuentes: 1) asignaciones presupuestales federales; 2) aportaciones financieras y en especie de otros países y de organismos internacionales; y 3) aportaciones de entidades federativas y municipios. Será administrado a través de un fideicomiso.

En el transcurso de la investigación y al término de la misma (noviembre, 2014), el Fondo no se había constituido. De acuerdo a observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), “al no haberse constituido el FONCID no se garantiza la consecución del objeto de la LMCID pues su integración se realizará con las asignaciones presupuestales federales para los Programas de Cooperación Internacional de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el marco del PROCID, y por las asignaciones presupuestales federales aprobadas por la Cámara de Diputados...”(ASF; 2011: 11), en su artículo 1º. Ello en el sentido de la cuantificación, evaluación y fiscalización de las acciones de cooperación.

En términos generales, se puede afirmar que el principal reto que enfrenta México para consolidar una política de Estado en la materia consiste en la coordinación de todos los actores que intervienen en ella, bajo la dirección y liderazgo de la AMEXCID.

Una observación pertinente al respecto, es que la política mexicana únicamente incluye a las entidades de la Administración Pública Federal, sin embargo no especifica cuál es el procedimiento de registro para los gobiernos locales si estos llegaran a suscribir cierto acuerdo, lo que le restaría precisión al registro y sistema de información mexicano de CID.

Si bien la política mexicana de CID se ha reforzado a través del establecimiento de una Ley y respectiva Agencia, con la que se intenta coordinar de una mejor manera las acciones de CID que el gobierno mexicano realiza en el exterior, aún falta un largo por recorrer para que se consolide como la oficina coordinadora a nivel nacional.

Respecto al enfoque teórico del institucionalismo neoliberal con el que fue abordada la investigación, el principal aporte para esta teoría es que las instituciones juegan un papel central en este proceso y su creación es el resultado del aprendizaje social.

Como conclusión general de esta Tesis es que la existencia de una institución de la cual emanen las reglas, centralicen la autoridad y concentre recursos, no es suficiente para su consolidación, debido a que contrastando la hipótesis de esta investigación, se comprueba que, si bien la LMCID dotó de un nuevo andamiaje jurídico e institucional a la política mexicana en la materia, no ha sido suficiente.

El reto que enfrenta actualmente México para la consolidación de la política mexicana en la materia, tiene que ver por una parte en la inoperatividad de los elementos que contemplan la LMCID y también con la coordinación al interior de la misma SRE y AMEXCID; y posteriormente dentro de las oficinas que realizan CID, es decir la planeación interior para evitar duplicidad de funciones.

Esta informalidad iniciada durante los últimos dos años del sexenio de Felipe Calderón y ahora, en los primeros años del gobierno de Peña Nieto ha obstaculizado la consolidación de una política mexicana en la materia, los avances fueron mínimos con el gobierno calderonista, solamente fue creada la AMEXCID.

Durante el período estudiado en la administración de Peña Nieto, se han registrado avances importantes, el más significativo ha sido la publicación del PROCID. Si bien la coordinación de la CID que emana y recibe México ha mejorado, no se ha realizado aún un estudio sobre la efectividad de su puesta en marcha. Esto da pie a futuras investigaciones, profundizar no sólo el estado de cumplimiento, si no evaluar su efectividad.

Bibliografía

- Álvarez Soberanis, Jaime (1982) en Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, *Aspectos Jurídicos de la Cooperación Técnica Internacional: Un nuevo reto al Derecho*, núm. 14. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/14/pr/pr8.pdf>
- Anguiano Roch , Eugenio (2005) *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*, en *Los Siete Principios de Política Exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado el 30 de junio, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1588/pl1588.htm>
- Angulo, Barturen (2011), México, Socio excepcional de la cooperación Internacional, en Revista española de Desarrollo y Cooperación N°28, primavera-verano, ppt. 21-26.
- AUCI (2012) De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: *Analizando los resultados del HLF-4 de Busan; Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional prapara el Desarrollo (febrero 2012, disponible en: <http://www.auci.gub.uy/pdfs/analisisdebusan.pdf> consultado el 3 de febrero.*
- Ayllón Pino Bruno (2009) *Cooperación Sur- Sur (CSS) y gobernanza multilaterlamultilateral: del sistema de ayuda: implicaciones para la Cooperación Española; FRIDE junio 2009.*
- Ayllón Pino, Bruno (2007) Aspectos Generales sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo, consultado el 3 de enero, disponible en: http://www.academia.edu/4130848/ASPECTOS_GENERALES_SOBRE_LA_COOPERA_CION_INTERNACIONAL_PARA_EL_DESARROLLO_CID_,
- Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Integración y comercio, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, en Revista electrónica digital semestral, año 17, enero-junio, 2013. Disponible en: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_36_2013.pdf
- Bello Oladirán (2012) *Los Retos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Policy Brief (FRIDE) No. 42 Septiembre (2-6), disponible en: http://www.fride.org/download/PB42_Objeticivos_Milenio_ESP_sep10.pdf*
- Boletín electrónico de la DGCTC, enero 2010: La Cancillería Mexicana presentó el sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID). Disponible en: <http://amexcid.gob.mx/boletin/0110/html/noticia04.html>, Consultado el 10 de mayo de 2014.

- Calabuig, Torno Carola (Coord.) (2010) *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Cuadernos de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Centro de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Editorial Universitat Politècnica de Valencia.
- Calduch, R- (1993) *Dinámica de la sociedad Internacional* Edit. CEURA, Madrid, Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib2cap1.pdf>
- Carrillo Flores, Antonio (1966) *La Política Exterior de México* en Revista Foro Internacional, v.6, No. 22, octubre-diciembre ppt. 233-246. Disponible en: http://biblio-codex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/KFTFKMKKU913K9K4CIKGKAD53YEEJM.pdf. Consultada el 4 de mayo.
- CEPAL Machinea, Bárcena, y León, Coord.; (2005) *Objetivos) Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe*, ECLAC.org Publicaciones (2005)
- Chabat, Jorge (2010) *La iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*, Documento de Trabajo Centro de Investigación y Docencia Económica, Disponible en: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-195.pdf>
- Clifton, Judith and Díaz-Fuentes, Daniel (2011) *La Nueva Política Económica de la OCDE ante en el cambio de la economía mundial-* Revista de Economía Mundial no. 28 113-141, España.
- Comisión Europea (2008) *Reforma de la Cooperación Técnica y las unidades de ejecución de proyectos en la ayuda exterior proporcionada por la Comisión Europea, Estrategia Troncal , julio de 2008, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensure-aid-effectiveness/documents/backbone_strategy_on_tc_plus_final_es.pdf, consultado el 17 de enero de 2014.*
- Comunicado de Prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, del martes 24 de enero de 2012, *Instalan Consejo Consultivo de la AMEXCID*, disponible en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/1079-013>, consultado el 19 de marzo.
- De la Mora Luz María (2013) *Retos y oportunidades para la evaluación de la cooperación internacional desde y para México* en Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados, Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales, Claudia Maldonado Trujillo y Cristina Galíndez Hernández (editoras), CIDE-Centro CLEAR para América Latina. Disponible en: http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Monitoreo_Evaluaci%C3%B3n%20y%20Gesti%C3%B3n%20por%20Resultados_Maldonado%20y%20Gal%C3%ADndez_0.pdf

- De la Mora Sánchez, Luz María (2010) *Retos Institucionales para fortalecer el papel de México en la Cooperación Internacional* en Revista Mexicana de Política Exterior no. 89, Junio SRE-IMR.
- De la Torre Enrique (2010) *La OCDE: Faro de Occidente para un Mundo en transición*, Revista Agenda Internacional, No. 6, 2010. Consultada el 31 de diciembre, disponible en: <http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n6/0604.pdf>
- Devlin Robert y Moguillansky (2009) *Alianzas público-privadas para una visión estratégica de desarrollo*, documento de proyecto, Secretaría General Iberoamericana y CEPAL. Consultado el 8 de junio. Disponible en: http://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/Alianzas_pub_privadas_s.pdf
- Documento de trabajo de la 1ra. *Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo: Orientarse Hacia una Agenda del Desarrollo Incluyente Post-2015*. Disponible en: <http://effectivecooperation.org/>
- Domínguez Martínez, Raúl, (2000) *Historia de la Física Nuclear, 1933-1963*, Centro de Estudios sobre la Universidad/Plaza y Valdés, México D.F.
- Enara Echart Muñoz. Rhina Cabezas Valencia y José Ángel Sotillo, (coord.) (2010) *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo*, La Catarata-IUDC.
- Entrevista a Juan Manuel Vale Pereña en Foreign Affairs Latinoamerica (2013) AMEXCID: la nueva estrategia internacional de México por Juan Ernesto Trejo. Disponible en: <http://www.revistafal.com/> consultada el 20 de mayo de 2014.
- Franco Hijuelos, Claudia (2011) *La Asociación Estratégica México-Unión Europea: origen y perspectivas* en Revista Mexicana de Política Exterior IMR-SRE pp. 57-82 septiembre. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/revistadiigital/images/stories/numeros/n89/02franco.pdf>
- García- Arias (2004) *Un nuevo marco de análisis análisis de los bienes públicos globales*, revista Dianlet Universidad de la Rioja disponible dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/969112
- Garzón, Lozano Luis Eduardo, (2011) *El andamiaje jurídico e institucional de la ley de cooperación internacional para el desarrollo de México*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Nº 28, primavera- verano, p.43-52.
- Gómez Galán, Ayllón Pino y Miguel Albarrán (2011) *Reflexiones prácticas sobre Cooperación Triangular*, Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID. Consultado el 23 de abril de 2014, disponible en: http://www.cideal.org/docs/COOP%20_TRIANGULAR_OnLine.pdf
- González Tachiquín Marcelo, (2005) *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*, en Quid Iuris, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, año 1, volumen 2. Disponible en HYPERLINK "<http://www.juridicas.unam.mx/publInforme>

de la AMEXCID Y GIZ, 2ª Conferencia Regional “Perspectivas de la Cooperación Triangular en Latinoamérica, los impactos de la Cooperación Triangular”, México D.F., 26 y 27 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.giz.de/de/downloads/giz2013-sp-informe-conferencia-regional-2a-mexico.pdf>

González, García Inmaculada (2005) *Naciones Unidas y la Coordinación para el Desarrollo*, Librería-Editorial Dykinson, Madrid.

Granguillhome Morfin, Rogelio (2012) La cooperación Mexicana en Haití, en Revista Foreign Policy, No. 3, Edición Mexicana, Abril-Mayo 2012.

Green Macías, María del Rosario, *La Cooperación Internacional para el Desarrollo, El papel de la Universidad, ponencia en la Universidad Iberoamérica*, Consultado el 4 de octubre, disponible en: www.uia.mx/reunionanuies/ponencias_reunion/emb_green.doc

Guerrero Orozco, Omar (1993) *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://www.omarquerrero.org/libros/HSRE1.pdf>

Gurría José José Ángel (2011) *La OCDE a los 50 años de su creación: logros, retos y decisiones futuras*, Revista de Economía Mundial 2011 No. 28. Pp 29-38.

Gurría Treviño, José Ángel, (1995) *Principios, objetivos y estrategias de política exterior de México*, en Revista Mexicana de Política Exterior, IMRED-SRE, núm. 46, primavera pp 284-301. Disponible en:

Herrera León, Fabián, (2009) *México y el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual 1926-1939*. En Tzintzun, Revista de Estudios Históricos, N°49, enero-junio.

Informe Anual 2013, *En apoyo del Progreso Global*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Consultado el 7 de junio de 2013.

Informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo Auditoría Especial: 11-1-05K00-06-0032 GB19, Grupo Funcional de Gobierno. Consultado el 10 de enero. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0032_a.pdf

Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (2014), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Disponible en: <http://segib.org/es/node/9549>, consultado el 23 de mayo. Álvarez Soberanis, Jaime (1982) en Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, *Aspectos Jurídicos de la Cooperación Técnica Internacional: Un nuevo reto al Derecho*, núm. 14. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/14/pr/pr8.pdf>

Informe de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica 1991-1995, Secretaría de Relaciones Exteriores 1996.

Informe de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2012-2013, disponible en <http://www.sre.gob.mx>

Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006, Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/obligaciones/etapa1/f1c_pnd3.pdf

Inicia la AMEXCID proceso para construir un sistema de monitoreo y evaluación propio, Comunicado de Prensa de la AMEXCID, 5 de julio de 2014. Consultada el 3 de junio de 2014. Disponible en: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/prensa/comunicados/1825-inicia-la-amexcid-proceso-para-construir-un-sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-propio>

Jakson, Peter, (2007) *Antecedentes de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, cuatro decenios de la lucha en Pro del desarrollo, Crónicas de la ONU*. Disponible en: <http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/lang/es/home/archive/issues2007/the-mdgsareweontrack/aprehistoryofthemillenniumdevelopmentgoalsfourdecadesofstrugglefordevelopmentintheunitednations>

Jornadas de Diálogo sobre la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, junio 2011, disponible en: amexcid.gob.mx

Kemnitzer, William Johnson., (1963) *México en la Alianza para el Progreso*. Revista Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. 4, No. 1 (13) (Jul. – Sep.), p. 41-59.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo en México [Diapositivas] 2010, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional. Consultadas el 5 de junio. Disponible en: http://amexcid.gob.mx/boletin/0710/docs/Sesiones_2_y_3.pdf

Lätt Jeanne, (2011) *Mexico as an <<Emerging Donor>>*, Research Fellow, European Development Co-operation, Policy Brief N° 18. Disponible en: http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/EDC2020_Policy_Brief_No_18_Mexico_as_an_Emerging_Donor.pdf

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ley DOF 06-04-2014, Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf>

London, Silvia, Formichella, María Marta. El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación Economía y Sociedad [en línea] 2006, XI (enero-junio) [Fecha de consulta: 5 de junio de 2014] Disponible

en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51001702>> ISSN 1870-414X London
Silvia Jomichella El concepto de desarrollo humano y su vinculación con la educación en

Lozoya Legorreta, Jorge Alberto (1994), *México y la Cooperación para el Desarrollo*, en Revista Mexicana de Política Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Núm. 44, Otoño, p. 131-140.

Lozoya, Legorreta Jorge Alberto, (2001) *La política de Cooperación Internacional de México*, en Revista Foro Internacional, Colegio de México, v. 41, N°4 (octubre-diciembre).

Manual de Organización de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, septiembre 2012, Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/>

Manual de Organización de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Secretaría de Relaciones Exteriores, Septiembre 2008, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Consultado el 31 de octubre.

Manual de Organización de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (2012), Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/25moureci.pdf>

Manual de Organización de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI), julio de 2006, Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/25moureci.pdf>. Consultado el 10 de marzo

Márquez, María Teresa (1982) *10 años del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*, CONACYT, México. Disponible en: http://2006-2012.conacyt.gob.mx/comunicacion/Documents/10_anos_del_CONACYT.pdf
Consultado el 2 de mayo.

Martínez Ignacio y Sanahuja José Antonio (2010) *La Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda y la Cooperación descentralizada de España*, Documento de Trabajo No. 28, Fundación Carolina, CIDEAL, cooperación triangular online disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>

Medel García, Miriam Gabriela (2013) *México y Alemania: Socios estratégicos en la cooperación internacional para el Desarrollo*, en Revista Mexicana de Política Exterior N° 99, septiembre-diciembre 2013.

Menéndez, Guedán Manuel, (2011) *Un México más solidario y comprometido con el futuro*, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, N° 28, primavera- verano p. 17-20.

- Moreno Carmen, (1996) *La situación actual de México en los sistemas internacionales de Protección a los Derechos Humanos*, en *El Consejo de la Judicatura*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la Reforma de la Justicia (Núm. 3), Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=86>, ISBN 968-36-5137-2.
- OCDE (2000) *EL Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE: Doctrina y Actividades 2000*, OCDE, disponible en: www.Fondocam.org/manuals/educacióndesarrollo/datos/docsA_docs/567_CAD%20doctrinapdf
- OCDE (2008) *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al desarrollo (2005), Programa de Acción de Accra (2008)*. OCDE-CAD, disponible en: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- OCDE, México (2006) *Políticas Públicas para un mejor desempeño económico, Experiencias del Mundo en Desarrollo, México a 10 años de la OCDE*.
- OCDE-ESPAÑA, (2011) *Metodología de la evaluación de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional para Iberoamérica, disponible en <http://www.oecd.org/derec/spain/35639065.pdf>, consultado el 20 de marzo.
- OEA, (2004) *Foreign Trade Information System*, disponible en www.sice/oas.org/TPD/CRI-MEX/Studies.pdf
- OECD (2011) *Strengthening Accountability in Aid for trade, The Development Dimension*, OECD Publishing.
- OECD Development Co-operation Directorate (2010) *Beyond the DAC. The welcome role of other providers of development co-operation*, Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/45361474.pdf>.
- Oetzel Ralf (2008) *Tendencias de la cooperación Internacional*, documento en PDF, disponible en [\[www.cooperacion-suiza.admin.ch/ecuador/.../resource_es_181438.pdf\]](http://www.cooperacion-suiza.admin.ch/ecuador/.../resource_es_181438.pdf). Consultado el 10 de junio de 2014].
- Ojeda Gómez, (1974) Mario *Las Relaciones de México con el Régimen Revolucionario Cuban*, Colección de Estudios Internacionales, El Colegio de México, abril-junio. Disponible en: http://biblio-codex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/YYP4JUYP5IGYUL7T76N9V KI19KBHY2.pdf. Consultada el 13 de febrero.
- ONU (2013) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2013*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Pérez, Bravo Alfredo y Sierra Medel Iván (1998) *Cooperación Técnica Internacional. La dinámica Internacional y experiencia mexicana, SRE-PNUD, México*.
- PNUD (1999) Editado por Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc Stern *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st. Century*, United Nations Development

- Program, New York, Oxford University Press: consultado el 14 de enero de 2013, disponible en: <http://web.undp.org/globalpublicgoods/TheBook/globalpublicgoods.pdf>
- Prado Lallande, Juan Pablo (2008) en *Escenarios de la Política Exterior de México: Puntos para una reflexión*, Capítulo: "Hacia una política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo", UNAM-Plaza y Valdéz, México, 93-104.
- Prado Lallande, Juan Pablo (2014) *La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Presidente Enrique Peña Nieto: Transformaciones y Continuidades*, Conferencia FLACSO-Buenos Aires. Disponible en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/72b4d8f8-7263-47d6-a823-6e9847f64247.pdf>
- Prado Lallande, Juan Pablo y Velázquez Flores Rafael (2013) *Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México*. En revista *Geopolítica*, vol4, número 1, 107-135. Consultado el 3 de marzo.
- Prado Lallande, Juan Pablo, (2013) *La Cooperación Internacional para el Desarrollo en la política exterior del Presidente Calderón* en *Revista Foro Internacional* volumen 53, número no. 213-214, El Colegio de México, México. Disponible en: https://www.academia.edu/6229523/La_cooperaci%C3%B3n_internacional_para_el_desarrollo_en_la_pol%C3%ADtica_exterior_del_presidente_Calder%C3%B3n
- Prado, Lallande Juan Pablo y Tadeo Villegas, Diana Elizabeth, (2009) "La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?" *Revista "Relaciones Internacionales?"* no.40, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata. 93-105.
- Prado, Lallande Juan Pablo, (1999) *La Cooperación técnica Internacional entre el Gobierno Mexicano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como apoyo del combate a la pobreza en México, 1992-1996. Un análisis en torno a su contexto, negociación, ejecución, evaluación y evolución*, (Tesis Licenciatura-Universidad Nacional Autónoma de México) consultada 4 de noviembre.
- Prado, Lallande Juan Pablo, (2007) *Hacia una política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo: una propuesta para el periodo 2006-2012*, en Cuadernos de política exterior, FCPyS-UNAM, México, pp. 87 – 100.
- Prado, Lallande Juan Pablo, (2009) *Teorías Positivas y Críticas en las Relaciones Internacionales: Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional* BUAP–Editorial Patria, 27-55 pp.
- Prado, Lallande Juan Pablo, (2010) *La Condicionalidad de la Ayuda y el Enfoque de Derechos Humanos, Serie de Avances de Investigación No. 34*, Fundación Carolina CeALCI, Madrid.

- Prado, Lallande Juan Pablo, (2011) *La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, N° 28, primavera- verano, p.53-65.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2014.pdf, consultado el 8 de marzo de 2014.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226418&fecha=12/12/2011, consultado el 8 de marzo de 2014.
- Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, SRE, 30 abril de 2014, Diario Oficial de la Federación, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/>
- Rabasa, Emilio Oscar Coordinador, (2005) *Los Siete Principios de Política Exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado el 30 de junio, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1588/pl1588.htm>
- Rosario Green y Claude Heller, (1980) *Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta*, en Revista Foro Internacional, Vol. XXI, N° 2, El Colegio de México, México, octubre – diciembre.
- Salazar Santos, Felipe (1985) *El SELA: antecedentes y realizaciones*, Estudios de Integración Latinoamericana, noviembre, N° 107. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/107-Revista_Completa.pdf
- Sanahuja, José Antonio y Alonso, José Antonio (2006), Informe: *La Realidad de la Ayuda Intermón Oxfam*.
- Sanahuja, José Antonio (1999), *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Madrid, Facultad de Ciencias Políticas – Entimema
- Sanahuja, José Antonio (2002), *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El “nuevo humanitarismo” internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón Oxfam
- Sanahuja, José Antonio, (2003) *Entre Doha, Qatar y Bagdad, La cooperación internacional y el desarrollo tras el 11-S*, Anuario de CIP.
- Sanahuja, José, Antonio, y Gómez, Galán Manuel, (1999) *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL.

- Santa Cruz, Hernán, (1984) *Cooperar o Perecer, el dilema de la comunidad mundial, 1941-1960 los años de la creación*. Tomo II. Buenos Aires, GEL.
- Schulz, Nils-Sjard, (2008) *De Accra al 2011: Perspectivas para la gobernanza Global de la Ayuda*, FRIDE.
- Seara Vázquez, Modesto, (1965) *Síntesis de Derecho Internacional Público*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa.
- Seara Vázquez, Modesto, (1983) *Política Exterior de México*, Colección de textos <Jurídicos Universitarios, disponible en: <http://www.modestoseara.com/informacion/PEM1.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), (2014) *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (PROCID) 2014-2018. Publicado el 30 de abril de 2014. Disponible en: <http://amexcid.gob.mx/>
- Secretaría de Relaciones Exteriores-Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional-Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Informe Anual de la Cooperación Internacional de México (2009), disponible en: http://amexcid.gob.mx/images/stories/dgctc/pdf/INFORME_ANUAL_DGCTC_2009.pdf, consultado el 2 de mayo de 2014.
- Serna de la Garza José Marceló (2012) *Globalización y Gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho público*, UNAM (2012),
- Sloan, John (1979) *La ALALC; una evaluación de sus logros y sus fracasos, en Integración Latinoamericana*. Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Soria, Morales Ernesto, (1999) *La Cooperación Internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, (Tesis de Licenciatura-Universidad Nacional Autónoma de México) consultada 20 de octubre.
- Sotillo, José Ángel. (2011). (Coord.) *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC- La Catarata, Madrid. Pp.317
- SRE- AMEXCID-Sala de Prensa, Inicia la AMEXCID proceso para construir un sistema de monitores y evaluación propio, 5 de julio de 2013, disponible en: <http://www.amexcid.gob.mx/index.php/prensa/comunicados/1825-inicia-la-amexcid-proceso-para-construir-un-sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-propio>, consultado el 22 de abril de 2014.
- SRE- Sala de Prensa de la AMEXCID, Entrevista a Rosario Green, Embajadora Emérita de México, octubre de 2013, disponible en: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/prensa/entrevistas/1897-entrevista-a-rosario-green-embajadora-emerita-de-mexico>, consultada el 28 de marzo.

- SRE-AMEXCID (2013) 2do. Informe semestral de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, del 1 de julio al 31 de diciembre de 2013, disponible en <http://amexcid.gob.mx/images/pdf/informe-cc-2013/2do-Informe-Semestral-CC-Amexcid2013.pdf>, consultado el 22 de abril de 2014.
- SRE-URECI- DGCTC (2009) México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo, presentación en línea, disponible en: <http://www.auci.gub.uy/pdfs/mohar.pdf>, consultada el 14 de mayo de 2014.
- SRE-URECI-DGCT (2010) Informe México de Cooperación Internacional 2010, enero-diciembre 2010. Consultado el 5 de marzo. Disponible en <http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/InformeDGCTC-anual-2010.pdf>
- Trunkos, Judith (2013) What is soft power capability and how does it impact foreign policy, <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2013-acdusa/What-Is-Soft-Power-Capability-And-How-Does-It-Impact-Foreign-Policy--Judit-Trunkos.pdf>
- UNESCO (2011) UNESCO and Education Everyone has the right education, November, UNESCO, France, by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, consultado el 13 de enero, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002127/212715e.pdf>
- Unión Europea, Comisión Europea, (2008) *comunicado de la Comisión, Consejo y al Parlamento Europea. Hacia una Asociación Estratégica UE- México, 28-29 de octubre. Disponible en* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-414.186+01+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>.
- Williamson, John, (1990) *What Washington Means by Policy Reform. Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Peterson Institute for International Economics.
- Zuluaga, Nieto Jaime (2006) *Una Tricontinental de conocimiento: Un espacio para la Cooperación Sur-Sur*, en *Política y movimientos sociales en un mundo Hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Borón Atilio A. Lechicni Gladis, CLACSO.