

La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?



Juan Pablo Prado Lallande* y Diana Elizabeth Tadeo Villegas**

Introducción

México, como un país de renta media cuyo posicionamiento geográfico se debate entre Norteamérica y América Latina, continúa siendo un actor relevante a nivel regional en materia de cooperación internacional para el desarrollo (CID).¹ Esta indefinición, confusión o déficit de arraigo mexicano ya sea hacia el norte o al sur respecto a los dos hemisferios del continente americano, ha incidido de manera determinante en las directrices de su política exterior en los últimos 20 años, influyendo por ende de manera directa en la cooperación internacional gubernamental de este país durante dicho periodo.

Lo anterior debido a que, como sucede de manera recurrente, la CID oficial constituye un instrumento supeditado a los objetivos, estrategias, orientaciones y prioridades de la política exterior de los gobiernos nacionales. De hecho, en principio, y desde cierta perspectiva,² la *raison d'être* de la CID gubernamental radica en constituirse como un mecanismo a favor de la política exterior de los Estados.

De hecho, la relación entre política exterior y CID depende del nivel de coordinación y sintonía entre ambas actividades, así

* Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Juan.prado@fdcs.buap.mx

** Estudiante de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional, Facultad de Economía, BUAP.

1 La CID puede ser entendida como las relaciones entre dos o más actores internacionales, sean éstos públicos o privados, centralizados o descentralizados, caracterizadas por acciones complementarias a las capacidades locales que conlleven a la transferencia desde una o varias partes a otra u otras, de recursos económicos, conocimientos técnicos, científicos, bienes, tecnología, desarrollo de capacidades, etc. en determinados rubros de interés público, que contribuyan a mejorar el nivel de vida de determinada población, en donde el involucramiento activo de ésta última constituya el eje fundamental de las acciones emprendidas.

2 En particular con base en los postulados de la teoría realista de las Relaciones Internacionales. Evidentemente esta visión teórica es incapaz de explicar por sí misma la totalidad de fundamentos por la que gobiernos y otros actores practican CID. Un estudio que ahonda sobre este asunto se encuentra en Prado Lallande, Juan Pablo (2009)

como de la supeditación de la segunda respecto a la primera de forma proactiva y positiva.

El objetivo general de este ensayo consiste en determinar si la CID mexicana ha contribuido de manera permanente, decidida, visible y eficaz a la política exterior de México, en particular si se considera que países equiparables a éste (como Brasil, por señalar un ejemplo) recurren a dicho recurso de colaboración externa como una sólida herramienta o política pública de Estado a favor de su presencia y proyección internacional.

Este trabajo se sustenta en la consideración respecto a que a lo largo de su historia, México ha puesto en marcha una amplia gama de actividades de CID que han sido parte tangencial de su política exterior. Sin embargo, estas acciones distan de constituirse formalmente en una "política" de gobierno y mucho menos de Estado en materia de CID, aunque dados acontecimientos recientes a este respecto, tal parece ser que esta situación podría evolucionar de manera favorable, aunque aún incierta en el futuro próximo.

Lo referido conlleva a aseverar que si bien existen avances en determinados ámbitos relacionados con la CID en México, esta actividad aún no constituye una herramienta consolidada -ni eficaz- a favor (y en términos) de la política exterior de este país. Ello en particular dado que en la actualidad se carece de una política mexicana de CID, situación que podría superarse en el mediano o largo plazo, en caso de contar con el apoyo político necesario por parte del presidente de la República, planteamiento que corresponde a la hipótesis central de este artículo.

Para conseguir este objetivo, y después de este marco referencial, primero se analiza desde la perspectiva histórica el papel de la CID en la política exterior de México, tanto en el ámbito conceptual y oficial, como en el práctico-instrumental. Tras ello, se hace una revisión del papel de México como receptor de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), en donde se evidencia que este país ha visto reducir de manera importante este tipo de montos en los últimos años, aunque en 2008 se registró un leve aumento. Posteriormente se analizan las acciones de CID mexicana como donante; espacio en donde, de nueva cuenta, se muestra que cuantitativamente el número de proyectos o actividades en este ámbito también ha disminuido de manera constante en los últimos años, sin que existan evaluaciones sobre la calidad de los mismos. Enseguida se hace un análisis crítico sobre aspectos generales de la CID de México, oportunidad que permite argumentar la inexistencia de una política consolidada en este rubro. Tras ello, en el siguiente subtema se argumenta que, ante la posible puesta en marcha de la Ley Mexicana de CID, la referida situación puede cambiar de manera positiva en el devenir. Como conclusión

principal este ensayo sustenta que, dadas las condiciones pasadas y presentes, México carece de una CID capaz de contribuir de forma permanente, decidida, visible y eficaz a la política exterior de México. Finalmente se señala que, en caso de que la citada Ley de cooperación sea aprobada e instrumentada, esto puede contribuir a una paulatina conformación de una política mexicana de CID que refuerce de manera más sólida y eficaz a la política exterior del país.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. Planteamientos conceptuales, históricos e institucionales

Como se ha señalado, la cooperación internacional del gobierno mexicano pretende atender y corresponder al perfil y objetivos de la política exterior de México. De hecho, en 1998 la CID fue incluida formalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como parte integral de los principios de la política exterior del país.

Ahora bien, dado que por norma la política exterior depende tanto de factores externos como internos de situación, influidos éstos por el contexto histórico que se trate (VELÁZQUEZ FLORES, 2007:27-29) con base en el actual proceso de "seguritización" de la agenda internacional, tanto la política exterior mexicana como su propia cooperación han sido severamente influidos por tal fenómeno.

Tal fenómeno ha incidido de manera directa en la cooperación internacional mexicana en el sentido de que la colaboración exterior en el ámbito de la seguridad conforma el eje de referencia principal de la política exterior actual.³ En este sentido, la denominada Iniciativa Mérida, el programa de cooperación entre Estados Unidos y México para combatir al narcotráfico y crimen organizado más relevante en la historia de ambos países, constituye el ejemplo más notable a este respecto (VELAZQUEZ FLORES y PRADO LALLANDE, 2009).

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



³ Ejemplo de ello es que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011, el único objetivo explícito en materia de colaboración exterior sea "Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía", sin hacer referencia alguna de la CID.

Por tanto, 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 de manera importante, lo cual se evidencia con diversos indicadores y sucesos en este ámbito en los últimos tres años que se analizan en este escrito.

Ello representa para México un cambio súbito y trascendental en torno a las tradicionales directrices de su cooperación, dedicada de manera preferencial a actividades “de política exterior suave” en materia de fomento al desarrollo, ya sea con orientación interna (como receptor) o externa (como oferente).

Ahora bien, tras esta precisión fundamental, es un hecho que históricamente México ha participado, dependiendo el contexto histórico, en el denominado sistema de CID, ya sea con mayor o menor devoción, por un lado dada su vocación pacifista y a favor del multilateralismo, pero también debido a su estatus regional y a sus intereses nacionales.

De ahí, por ejemplo, su activismo desde instancias multilaterales durante varias décadas en la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, en el seno del Consejo Económico y Social, intentando, de la mano de otros países, hacer cumplir los estatutos de la Carta de San Francisco en materia de CID. De igual manera, el impulso diplomático y mediante cooperación al desarrollo por parte de México al proceso de paz en la región centroamericana en los ochenta y principios de los noventa, constituye un buen ejemplo de la manera en que seguridad nacional, política exterior y cooperación mexicanas se caracterizaron por interrelación y activismo.

Un elemento relevante a considerar sobre la CID mexicana se refiere a los cambios institucionales que en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México se han llevado a cabo en torno a las Unidades Administrativas de carácter operativo (no políticas) que gestionan esta actividad. En 1951 se creó la Dirección General de Organismos Internacionales, mientras que en el año 1971 fue constituida la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. En 1988 se conformó la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), erigiéndose como “el punto focal operativo” de la CID mexicana a partir de entonces.

Las instituciones políticas de las cuales han dependido estas Direcciones Generales (Subsecretarías o Institutos, según el caso), conforman un importante parámetro de análisis respecto a los constantes cambios sufridos en dichos centros de toma de decisiones. Estos cambios, en los últimos años, han sido los siguientes:

Tabla 1. Cronología de instituciones políticas responsables de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México

Año	Institución política
1994	Subsecretaría de Cooperación Internacional
1998	Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI)
2000	Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional
2004	Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI)

Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGCTC.

Pero hay más: si bien en 10 años estas instancias políticas que regulan a la CID en México han variado de rango institucional en cinco ocasiones (dos por año, en promedio), sus respectivos titulares lo han hecho, en promedio, el doble (nueve en total; esto es casi una por año). Este indicador da cuenta de la inestabilidad institucional que la CID mantiene en este país. Además, cabe señalar que desde la disolución del IMEXCI (en un principio predecesor de una agencia mexicana de cooperación), la CID en México se ha visto influenciada por las relaciones económicas, mediante la promoción del libre comercio. Una muestra tangible de ello ha sido el arribo de diversos funcionarios provenientes de la Secretaría de Economía tanto a la URECI como a la propia DGCTC, ajenos al espíritu de la colaboración orientada al desarrollo.

México como receptor y donante de Cooperación Internacional para el Desarrollo

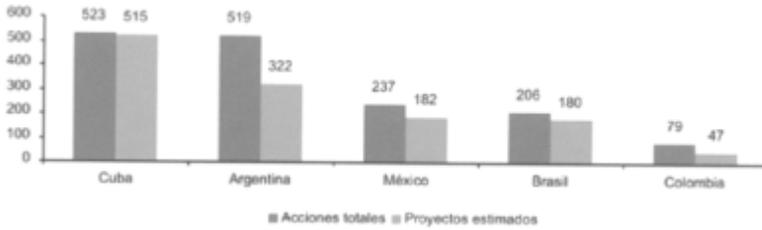
A pesar de estos constantes cambios institucionales y de altos funcionarios en el ámbito de la CID, México cuenta con cierta estabilidad programática en esta actividad⁴, aunque ésta va a la baja. Por ejemplo, según el Informe de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), México fue el segundo donante de cooperación Sur-Sur (CSS) en el 2007 (SEGIB, 2008:33), pasando al tercer lugar en el 2008 (SEGIB, 2009:38), inclusive por arriba de Brasil, con base en el número de actividades realizadas.

Según el Informe de la Secretaría General Iberoamericana, México fue el segundo donante de cooperación Sur-Sur en el 2007, pasando al tercer lugar en el 2008



4 Aunque como se verá más adelante, en los últimos años, con la llegada del presidente Calderón al poder en el año 2006, esta actividad ha visto caer de manera importante sus indicadores cuantitativos.

Gráfico 1. Acciones realizadas por socios oferentes, 2008

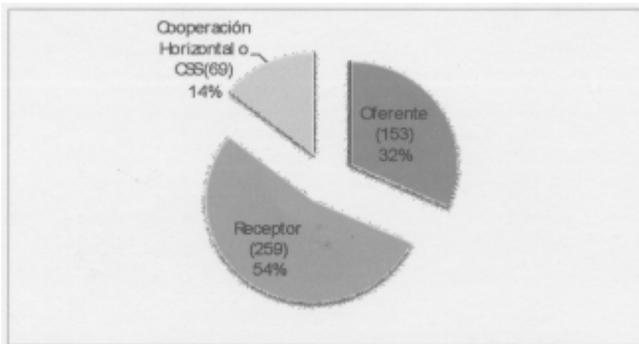


Fuente: SEGIB (2009:38).

Según los Informes de actividades de la DGCTC (DGCTC, 2008), en el año 2007 se registraron 548 proyectos totales (recepción, horizontal o donación), mientras que en el 2008 se contabilizaron 481 proyectos; esto es una reducción del 12.3%. Es necesario señalar que en el Informe 2009 la SRE refiere la instrumentación de tan sólo 148 actividades (ya no discriminadas como proyectos, sino una mezcla de viajes, participaciones a eventos, seminarios y proyectos).

Un dato revelador es el origen de los proyectos de CID mexicana en el año 2008 (el último dato disponible): como receptor se sumaron 259 proyectos (53,8%). En materia de cooperación horizontal o CSS se realizaron 69 proyectos (14,3%), mientras que en su papel de oferente la cuantía fue de 153 proyectos (31,8%). Esto significa que México continúa favoreciendo la recepción de la misma, en lugar de su otorgamiento a terceros países de menor desarrollo.

Gráfico 2. Vertientes de la cooperación internacional para el desarrollo practicadas por México, 2008

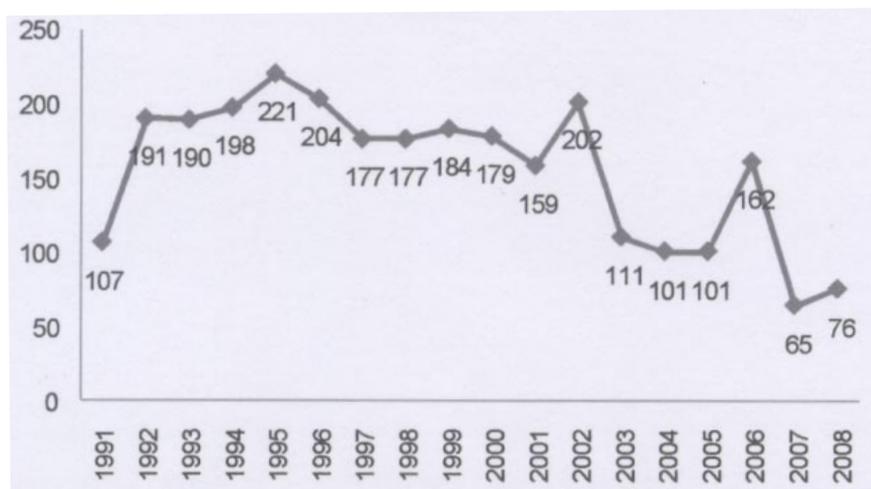


Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe Anual de Labores de la DGCTC, México, 2008. Disponible en: http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/Informe_labores_2008_dgctc.pdf

En cuanto a su perfil como receptor, y como se muestra en la siguiente tabla, del 2007 al 2008 México registró un aumento de AOD proveniente de sus donantes, la cual ha pasado de 113 millones de dólares en 2007 a 149 millones en 2008. A pesar de este aumento, se puede decir que ha habido una evidente disminución de recepción de AOD en especial a partir del ingreso de este país en 1994 a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, el club de "países ricos").⁵ Por ejemplo, en 2006 este país recibió 270 millones de dólares en recepción de AOD, lo que representa una reducción de casi 50% en tan sólo dos años.

Ahora bien, la instrumentación de proyectos hacia Centroamérica, la principal región receptora de CID mexicana vía CSS (tanto por cuestiones "duras" de seguridad nacional y posicionamiento geoestratégico, como por criterios "suaves" como sus vínculos históricos y culturales en la región), ha mermado de manera relevante, en particular desde los últimos años. Si en 2006 se instrumentaron 162 proyectos, en 2007 fueron puestos en marcha 65, mientras que para 2008 la cifra fue de 76.

Gráfico 3. Número de proyectos de cooperación técnica de México en Centroamérica, 1991-2008



Fuente: Con base en Rodrigo Meléndrez (2008:76) y DGCTC-SER (2008).

⁵ Si bien México pertenece a la OCDE, debido a su incapacidad para contabilizar monetariamente el valor de su cooperación, dicho país solo tiene carácter de observador en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de este Organismo.

Los indicadores anteriores demuestran cinco aspectos fundamentales: 1. En los últimos 20 años, México ha sufrido diversos cambios institucionales en materia de CID en el seno de la SRE, sin una trayectoria definida de los mismos; 2. México continúa priorizando su actividad en el marco de la CID como receptor, dejando en una segunda prioridad su papel como donante; 3. Este país otorga cada vez menos CID, vía proyectos u acciones, a países de menor desarrollo relativo, en donde Centroamérica es un ejemplo evidente en este sentido; 4. El referido Estado azteca recibe cada vez menos AOD, en buena medida dada su adscripción a la OCDE, mas no en el CAD y; 5. Conforme pasan los años, los Informes de la SRE-DGCTC son cada vez menos precisos en materia de cuantía ya sea de proyectos o de acciones, por no decir en torno a evaluaciones de la calidad de los mismos, los cuales son prácticamente inexistentes o al menos no públicos. En este sentido, no sobra decir que México aún no reporta su colaboración desde la perspectiva de la AOD.

Ante ello, la pregunta obligada es ¿por qué México ha reducido su papel de manera importante en el sistema de CID (tanto como receptor como donante), a pesar de que este instrumento puede constituir un elemento relevante y eficaz a favor de su política exterior?

La Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Elementos críticos

Desde la perspectiva de este ensayo la respuesta a este cuestionamiento nodal se encuentra en el hecho de que México carece de una política mexicana de CID, que contribuya de forma permanente, decidida y eficaz a la política exterior de México.

Como se ha explicado en otra oportunidad (PRADO LALLANDE, 2008), una política en materia de CID requiere obligadamente de al menos los siguientes elementos: definición de objetivos, sectores, regiones y países prioritarios, en consonancia con los objetivos de la política exterior; instauración de una entidad oficial estable coordinadora de la CID, ya sea de carácter centralizado o autónomo; reasignación de recursos económicos necesarios para financiar la cooperación; cuantificación de la cooperación que el país ofrece a terceros Estados; evaluación de los resultados de los proyectos y programas realizados; así como rendición de cuentas, con la posibilidad de modificar procesos a favor de la calidad de los mismos. Todo ello en consonancia y subordinado a los objetivos y lineamientos de la política exterior del país en cuestión.

Así, se encuentra que México: 1) Carece de identificación formal de temas prioritarios de la agenda global de CID que contribuyan

de manera efectiva a objetivos precisos en materia de política exterior; 2) Carece de una jerarquización de los sectores y países prioritarios en materia de oferta de su cooperación; 3) No tiene una institución permanente, descentralizada y con respaldo jurídico con la suficiente fortaleza para estar en capacidad de actuar como punto focal de la CID de México, no sólo de la cooperación técnica y científica (como la DGCTC), sino de la CID en su conjunto; 4) No cuenta con información precisa sobre los montos públicos que, a través de sus diferentes Secretarías o entidades paraestatales, ya sean centralizadas o descentralizadas, utilizan para financiar su CID; 5) No calcula monetariamente su CID bajo el esquema de AOD, y; 6) No se encuentra en capacidad de realizar evaluaciones sistemáticas, periódicas o autocríticas de los resultados de su cooperación internacional en su conjunto. No sobra decir que tal situación le impide contar con información válida o sustentada a efecto de identificar con mayor precisión buenas prácticas o reconducir y mejorar procesos cuando sea conveniente.

Además, aunque México aporta cada vez más recursos a la ONU y OEA, por señalar dos ejemplos en materia de contribuciones contractuales a organismos internacionales, recibe cada vez menos cooperación de estas y otras organizaciones y, como se ha visto, de donantes bilaterales. Esto en sentido contrario respecto a lo que ocurre, por ejemplo, con Brasil, que sí cuenta con una diplomacia activa y por ende una política de CID. Muestra de ello es que este país sudamericano ha conseguido "obtener más" AOD y otras modalidades de CID provenientes de donantes nacionales e instancias multilaterales "con menos" (presupuesto brasileño a este tipo de organismos).⁶

Actualmente se evidencia un importante déficit de coordinación a nivel Federal entre la SRE y el resto de Secretarías o entidades paraestatales, ya sean centralizadas o descentralizadas en el marco de sus respectivos ejercicios de cooperación internacional.

En este sentido, la misma circunstancia se repite, con mayor persistencia, con los gobiernos estatales y municipales, cuya cooperación del orden descentralizado escapa no al control de parte de la SRE, sino del apoyo, asesoría o inclusive conocimiento de este tipo de actividades que también conforman un importante ámbito de la CID mexicana.

Además, la cooperación mexicana carece de postura definida (por no decir de vanguardia) sobre temas clave de la CID. Por

*L*a cooperación mexicana carece de postura definida sobre temas clave de la CID 

⁶ Para 2008, Brasil recibió AOD neta con valor de 460 millones de dólares, mientras que México sólo captó 149 millones de dólares; es decir, Brasil recibió ese año tres veces más AOD respecto a lo que México lo hizo en el mismo periodo.

mencionar dos ejemplos: aunque la Conferencia de Financiamiento Internacional para el Desarrollo, fue celebrada en México (de ahí su denominativo "Consenso de Monterrey"), México no ha presentado postura alguna relevante en este tema (recordemos que no cuantifica su cooperación vía AOD). Igualmente, a pesar de que México se ha adherido al contenido de la Declaración de París (DP) y a la Agenda de Acción de Accra en materia de eficacia de la ayuda, este país no ha aceptado realizar las evaluaciones que dichos nuevos instrumentos de la CID señalan en su contenido.⁷ En lugar de ello, México se limita a dar su aval y apoyo político a sendos mecanismos, aunque sin involucrarse activamente en su instrumentación.

De la mano de lo anterior, es curioso que el gobierno de este país no haya sabido capitalizar políticamente su oferta CID, a favor de sus objetivos de política exterior. Muestra de ello es que Brasil ha logrado promoverse a nivel regional y global, en buena medida gracias a la visibilidad que le otorga a su CID, mientras que Colombia⁸ se ha erigido como un referente fundamental en el ámbito de la CSS no sólo latinoamericana, sino inclusive global,

por ejemplo siendo sede del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades, realizado en marzo del 2010 en Bogotá.

Ahora bien, si la CID conforma un principio de la política exterior de México, a este momento se carece de una Ley y Agencia que regule las orientaciones, directrices, mecanismos de toma de decisiones y demás asuntos inherentes a la cooperación en este país.

Debido a esto, la CID mexicana se ha caracterizado en buena medida por su reducida visibilidad y rendición de cuentas de sus acciones y resultados, así como en la designación de altos funcionarios que no cumplen con el perfil deseable⁹ en quienes recae la dirección de la cooperación.

Estos rasgos han ocasionado que el impacto de la CID de Méxi-

7 Por otro lado, hay países de la misma región que ya han empezado a emprender acciones en materia de eficacia de la ayuda. Así, se encuentran Bolivia y Colombia como ejemplos claros de la implementación de los principios de la DP. Primero, Bolivia, que para el año 2008 presentó –junto con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)- la "Evaluación del Programa de la AECID en Bolivia con relación a los principios de la Declaración de París". En este tenor, en 2010 Colombia –mediante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- editó el documento titulado "Implementación de la Declaración de París en Colombia e incidencia de la Ayuda en el Marco de la Estrategia de Cooperación".

8 Hay que decir que el presupuesto con el que cuenta la cooperación colombiana es muy menor que con el que se financia la cooperación en México.

Si la CID conforma un principio de la política exterior de México, a este momento se carece de una Ley y Agencia que regule las orientaciones, directrices, mecanismos de toma de decisiones y demás asuntos inherentes a la cooperación



co, al menos en el orden mediático o en la agenda pública mexicana como tal, en disonancia con el número de acciones realizadas (varias de ellas con importantes logros) sea discreto, tanto en el exterior, como dentro del propio país, ocasionando que esta actividad accesoria a la política exterior no sea considerada ni valorada en su real dimensión.

Previsibles cambios venideros en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo mexicana

A pesar del panorama desalentador sobre el estado actual de la CID en México, existen varios elementos para prever cambios importantes en torno a esta actividad, con miras a que evolucione de manera positiva, al grado de sentar las bases para la conformación de una política mexicana de cooperación internacional en el mediano plazo de tiempo.

Ejemplo de ello es que desde hace algunos años se ha avanzado en el proceso relativo a la identificación, estructuración, contabilización y difusión tanto de los acuerdos interinstitucionales de colaboración, como de las actividades, programas y proyectos realizados a nivel federal sobre este asunto.¹⁰ Esto denota el interés de las autoridades por mejorar el proceso de rendición de cuentas a este respecto, quizás en parte por voluntad propia o posiblemente también por presión del CAD de la OCDE que anima a México a que mejore y aclare sus indicadores sobre lo que está haciendo en materia de cooperación internacional. Igualmente, el reciente arribo en agosto de 2010 de un nuevo titular de la DGCTC, miembro del Servicio Exterior Mexicano, con experiencia laboral y estudios de avanzada en el ámbito de la CID, también insufla de oxígeno a la cooperación de este país.

En marzo de 2007 fue presentada en la Cámara de Senadores por la senadora Rosario Green del Partido Revolucionario Institucional

9 Esto ha ocurrido, por ejemplo, en la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública, en donde la Dirección de Relaciones Multilaterales fue hasta hace poco tiempo presidida por un nacional francés sin experiencia, estudios ni conocimiento sobre la CID mexicana, aunque sí con el respaldo político de quien presidía esa Unidad Administrativa. Era por tanto lamentable que cuando se celebraban reuniones en materia de cooperación educativa internacional, por ejemplo, con franceses o con autoridades de la Unión Europea, se carecía de la presencia de un funcionario mexicano en estos foros. Igualmente, por esta situación, cuando la SRE convocaba a funcionarios responsables de Direcciones Generales o Direcciones responsables de Relaciones Internacionales de las Secretarías de Estado mexicanas para abordar cuestiones sensibles relacionadas con la política exterior de México, entre los asistentes se contó durante varios años con un funcionario de México, no mexicano, ni tampoco apegado a los intereses o lineamientos de política exterior de este país.

10 Ello mediante el denominado "Sistema Mexicano de Información sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo" (SIMEXCID), cuya operatividad y pleno funcionamiento previsiblemente se pondrá en marcha en el 2011.

(opositor al gobierno de Calderón) la iniciativa de Ley General Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LGMCID), la cual fue aprobada tres años después por la Cámara de Diputados, tras haberse logrado lo propio con los Senadores. Lamentablemente en septiembre del 2010 dicha Ley fue vetada por el Presidente Felipe Calderón.¹¹ Corresponde ahora ya sea atender las modificaciones solicitadas por el Ejecutivo, o que el Legislativo en Pleno la apruebe con dos tercios de los votos en el pleno de la Cámara de Diputados para que la misma sea promulgada y puesta en marcha; aspiración sobre la cual, al momento, se carece de información sobre su consecución.

Con la aprobación de la LGMCID se crearían la Agencia Mexicana de CID (AMEXCID), el referido SIMEXCID y un Fondo Nacional de CID. Además de esto se conformaría el Programa Nacional de CID y se pondría en marcha el Registro Nacional de Cooperación Internacional.

Lo anterior conlleva a aseverar que con la LGMCID se pretende dotar de certeza jurídica, institucional, administrativa, financiera y operativa en el ámbito gubernamental en los tres órdenes de gobierno a la CID mexicana. Asimismo, tal parece ser que la puesta en marcha del contenido de la LGMCID podría coadyuvar a sentar las bases para el establecimiento de una política mexicana de CID, de cuyo proceso y evolución estaremos atentos.

Consideraciones finales

La cooperación internacional mexicana depende de la dinámica de la política exterior de México y, por ende, del interés, apoyo, orientaciones o estatus que el Ejecutivo Federal le imprima a sendas actividades. Dado lo anterior, y debido al contexto actual, tanto internacional como especialmente nacional en materia de seguridad, la cooperación internacional en México está siendo influenciada de manera evidente por dicho fenómeno. Lo anterior conlleva a aseverar que, dada la creciente inseguridad en México, la política exterior del presidente Calderón no es prioritaria, aunque la cooperación internacional en materia de seguridad (en especial con Estados Unidos), sí guarda un sitio preponderante en la política exterior del país más grande de habla hispana del mundo. Ello ha ocasionado que la CID pase a un lugar

11 Calderón decidió vetar la LGMCID bajo el argumento de que el Poder Legislativo había excedido sus facultades en materia de política exterior, en particular al pretender que el Ejecutivo se sujetara a las disposiciones de dicha Ley para nombrar funcionarios federales, para diseñar el Plan Nacional de Desarrollo en materia de CID y para canalizar presupuesto para la AMEXCID. Sin embargo, el hecho de que para Calderón la política exterior ni menos aún la CID no sean prioritarias para su gobierno, puede contribuir a comprender en su mejor dimensión este lamentable suceso.

secundario, lo cual puede explicar en cierto sentido el referido veto de Calderón a la LGMCID.

A su vez, la CID ha sido también influenciada por la predilección de las relaciones económicas-comerciales con terceros países, por los últimos gobiernos federales. Ello induce a que la CID esté pasando también por un proceso de "economización", en donde las relaciones comerciales están por encima de mecanismos de compensación de la inequidad generada (el espíritu de la CID), en buena medida, por tales intercambios de bienes servicios realizados al amparo del libre comercio.

Lo anterior ha ocasionado que se carezca de instituciones políticas-administrativas fuertes y estables de CID, con regulaciones jurídicas ad hoc, con recursos previsibles, y estrategias a mediano o largo plazo al servicio de la política exterior.

Tales circunstancias inducen a que en México no exista una política de CID, sino solamente un conjunto de actividades, proyectos y programas, si bien cada vez más institucionalizados, programados, previsibles e incluso eficaces en múltiples casos, aún continúa caracterizándose por ser de corte reactivo, con reducida incidencia o visibilidad. Ello ha generado que la CID mexicana no esté contribuyendo acorde con sus posibilidades, esto es, de forma permanente, decidida, visible ni eficaz a la política exterior de México.

Esto ha ocasionado que los últimos gobiernos mexicanos no hayan obtenido réditos políticos tras el ejercicio de la CID,¹² por lo que perciben a esta actividad como incapaz de generar insumos o incentivos a favor del gobierno en turno, suficientes como para otorgarle el respaldo político y estatus que merece esta actividad.

Sin embargo, y he aquí la esperanza, con la LGMCID se prevé que esta situación gradualmente se transforme, iniciando los pasos hacia una paulatina institucionalización de una política mexicana de CID. Evidentemente ello no quiere decir que la LGMCID, por sí misma, detonará una política mexicana de CID, aunque sí podría incentivarla sin precedente alguno. De ahí que habrá que

Lo alentador es que tal parece que la agenda de la CID en México se encuentra evolucionando y hoy, como nunca antes, parece estar siendo revaluada y practicada por autoridades centralizadas y locales



12 Por ejemplo, en el año 2005, el entonces secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, en el marco de su postulación como Secretario General de la OEA, recurrió a la oferta mexicana de CID como "moneda de cambio" en el Caribe para conseguir los votos necesarios para cumplir tal aspiración. Empero, dado que esta acción fue realizada de manera descoordinada y sobre todo tardía, las becas ofrecidas, los materiales de construcción donados y otro tipo de insumos donados resultaron insuficientes para contar con la aquiescencia de esta región respecto al candidato mexicano, lo que facilitó a José Miguel Insulza ganar la contienda. Ver GOMEZ (2005).

estar expectantes a la manera en que se pongan en marcha sus preceptos, para una vez esto analizar si tal pretensión se consigue o en qué medida lo haría.

Lo alentador es que tal parece que la agenda de la CID en México se encuentra evolucionando y hoy, como nunca antes, parece estar siendo revaluada y practicada por autoridades centralizadas y locales, así como por diversos sectores sociales, lo cual previsiblemente generará una mayor fortaleza de este mecanismo. De ser esto así, es posible que la política exterior de México se vea fortalecida a través de su CID, siempre y cuando ésta sea provista de una política ad hoc en la materia.



Bibliografía

GOMEZ, L. (2005) "Derbez da cemento, becas y alambre para dirigir la OEA", Diario La Crónica de México D.F. Versión web en el sitio digital del periódico http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=162496: 17 de enero. Consultado el día: 8 de noviembre de 2010.

DGTC (2008) Informe Anual de Labores, México D.F. Versión web disponible en http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/Informe_labores_2008_dgctc.pdf (último ingreso, 7 de noviembre de 2010).

DGCTC-SER (2008) "Informe estadístico de la Cooperación Técnica y Científica de México". Documento Enero-diciembre, DGCTC, México D.F.

MELÉNDREZ, R. (2008) El fortalecimiento de la cooperación técnica internacional de México hacia Centroamérica, FCPyS-UNAM, México D.F.

PRADO LALLANDE, J. P. (2008) "Hacia una política de cooperación internacional para el desarrollo: Una propuesta para el periodo 2006-2012", en USCANGA, C. (Coord.) Escenarios de la política exterior de México. Puntos para una reflexión, UNAM-Plaza y Valdés, México D.F. Páginas 93-104.

PRADO LALLANDE, J. P. (2009) "Teorías Positivistas y Críticas de las Relaciones Internacionales: Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional", en ARELLANES, P. E. (Coord.) Teorías de Relaciones Internacionales y Aplicación Práctica, BUAP-Montiel & Soriano, México D.F. Páginas 27-58.

PRADO LALLANDE, J. P. (2010) "La Cooperación Sur-Sur de México", en AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (Coords.), La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad, Editorial los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid. Páginas 125-152.

SEGIB (2008) II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, SEGIB, Madrid.

SEGIB (2009) III Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, SEGIB, Madrid.

VELÁZQUEZ FLORES, R. (2007) Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México, Universidad del Mar-Plaza y Valdés, México D.F.

VELÁZQUEZ FLORES, R. y PRADO LALLANDE, J. P. (Coords.), (2009) La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?, UNAM-BUAP, México D.F.