

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE CALDERÓN

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

INTRODUCCIÓN

POR INICIATIVA DEL PODER LEGISLATIVO, durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa la cooperación internacional para el desarrollo (CID) mexicana registró inéditas transformaciones legales e institucionales, cuyo propósito ha sido reforzar el activismo de este país en dicha actividad.

La relevancia de la CID,¹ más allá de su perfil de mecanismo solidario en las relaciones internacionales, reside en que, en caso de contar con una adecuada institucionalización de sus procesos, puede constituir un importante elemento subsidiario y promotor de la política exterior. Lo anterior es importante, dado que mediante el análisis de la CID oficial es plausible comprender en una dimensión más precisa la orientación, prioridades, resultados y eficacia –mediante acciones concretas– de la política exterior de los Estados, en su dimensión colaborativa.

En ese sentido, la institucionalidad de la CID, entendida como el conjunto de reglas persistentes que prescriben roles de comportamiento por

* El autor agradece las observaciones realizadas a este texto que fueron aportadas por Marco Almazán St. Hill, Luis García y Erdmann, Marcela López Vallejo y Ernesto Soria. De manera especial, se agradece al Emb. Rogelio Granguillhome, Director Ejecutivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y a José Octavio Tripp, Director General de Cooperación Técnica y Científica de la AMEXCID por su generoso apoyo sin el cual esta investigación no podría haberse realizado. Asimismo se reconoce a los funcionarios y académicos que amablemente respondieron la encuesta referida en este texto. Datos propios y eventuales imprecisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

¹ La CID de perfil oficial consiste en aquel instrumento de política exterior que comprende a aquellas actividades dedicadas a la colaboración (en la dimensión bilateral, trilateral o multilateral, sea como oferente o receptor) con terceros actores, cuyo fin es complementar capacidades nacionales en ámbitos relacionados con el bienestar social y económico de las partes involucradas.

parte de los gobiernos mediante entidades que moldean las expectativas generadas en su ejercicio,² conforma un atractivo eje de análisis de esta actividad. Desde el año 2000, en el marco del fomento de la denominada nueva arquitectura de la ayuda internacional, una amplia gama de países y organismos multilaterales han puesto en marcha novedosas estrategias a favor de tal propósito (mayor institucionalización de la CID a nivel global, regional o nacional), siendo México un caso actual y representativo en ese sentido.

A este respecto, y concretamente en el sexenio del presidente Felipe Calderón, el fomento a la institucionalización de la CID mexicana se ha revestido de particular relevancia dado que el 16 de abril de 2011, tras un complejo proceso de interacción republicana entre legisladores y el Ejecutivo Federal, entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México (LCID). En el marco de este innovador precepto jurídico, mediante el cual se han puesto en marcha inéditas normas e instancias al servicio de la cooperación internacional mexicana, se pretende afinar la institucionalidad de su actuar, con miras a que mediante el establecimiento de una política de Estado en este ámbito, sus acciones y resultados impacten de manera más evidente tanto en el desarrollo nacional como en la política exterior de México.

Considerando lo anterior, el objetivo de este artículo es evaluar a la CID de México durante el sexenio del presidente Calderón mediante la identificación y análisis de sus acciones y características más representativas, haciendo énfasis en las transformaciones jurídicas e institucionales emanadas tras la puesta en marcha de la referida ley.

Con este propósito, la argumentación central que guía a este trabajo consiste en que si bien México cuenta con cierta estabilidad programática de sus acciones cooperativas con terceros países, y que en efecto la LCID de México conforma un paso adelante a favor de la institucionalización de sus procesos, la entrada en vigor *per se* de dicho ordenamiento jurídico ha resultado insuficiente en términos de la generación de una política pública de Estado consolidada en este rubro de la política exterior durante el gobierno de Calderón. Lo anterior se debe a que una gama más amplia de factores inherentes a tal propósito (que van más allá de la mera existencia de la citada Ley misma) no confluyeron de manera armónica a favor de la construcción de una política de Estado en el ámbito de la CID durante el sexenio estudiado.

Para atender al citado objetivo y corroborar o refutar tal planteamiento esta investigación se divide en seis secciones. La primera parte, utilizando la

² Con base en Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder y Nueva York, Westview Press, 1989, p. 3.

teoría institucionalista, analiza la interacción de los mecanismos y procesos necesarios para alinear a la CID con respecto a los objetivos y directrices de la política exterior del gobierno que la instrumente. Enseguida, se estudia la CID de México, resumiendo sus características, montos, orientaciones y acciones más representativas entre 2006 y 2012.

Posteriormente se hace referencia al contenido de la LCID, analizando las características y propósitos que las principales normas e instancias estipuladas en dicha regulación deben atender. Asimismo, y tras evaluar el estado de la instrumentación de tales procesos y estructuras gubernamentales al final de la administración de Calderón, mediante un recurso estadístico propio se analizan las percepciones de actores nacionales clave en el ámbito de la LCID.

Finalmente se argumenta que, si bien gracias a la iniciativa e insistencia por parte del Poder Legislativo, durante el gobierno del presidente Calderón la cooperación mexicana registró adelantos en pro de la institucionalización de este segmento de la política exterior, debido a una gama de factores oportunamente analizados en el presente escrito, estos avances han sido insuficientes con relación a los objetivos estipulados en la propia LCID. A la par de ello, los tenues avances registrados en este sentido por parte del Gobierno Federal permitirán a la próxima administración, si ésta así lo determina, avanzar a favor del proceso de conformar una política mexicana de Estado en cooperación internacional.

NORMAS E INSTITUCIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU VINCULACIÓN CON LA POLÍTICA EXTERIOR

En la disciplina de las relaciones internacionales las teorías liberales se han dedicado a explicar tanto las posibilidades como las dificultades que encaran aquellos actores que cooperan entre sí, analizando las características necesarias para que sus promotores consigan sus propósitos. Sin embargo, “lo anterior no significa que el liberalismo conciba que la cooperación se realiza de manera automática”, dado que existen “significativas barreras para que ésta ocurra”.³

Entre una amplia gama de factores de los cuales depende la posibilidad de realizar con éxito la cooperación internacional, varios analistas de esta corriente teórica (en particular los institucionalistas) priorizan las instancias dedicadas a dicha tarea, mismas que según Robert O. Keohane⁴ pueden

³ Jennifer Sterling-Folker, *Making Sense of International Relations Theory*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2006, p. 57.

⁴ *Op. cit.*, pp. 3-4.

ser organizaciones internacionales,⁵ regímenes internacionales⁶ y convenciones internacionales.⁷

Así, el institucionalismo explora la manera en que las entidades multilaterales, regionales o nacionales dedicadas a la cooperación internacional interactúan unas con otras con miras a conseguir múltiples propósitos, analizando sus normas internas, procesos de toma de decisiones, mecanismos de coordinación y gestión interna. Ello es relevante para este estudio, dado que el institucionalismo asevera que la estructura, el diseño y funcionalidad de las agencias, organismos multilaterales, mecanismos de cooperación, etc.; juegan un rol trascendental, debido a que tales factores determinan la capacidad de estos entes para conseguir sus objetivos.⁸

Desde esta visión, el funcionamiento y operatividad de las instancias dedicadas a la cooperación internacional se sustentan en la aplicación de reglas o normas. El fin de tales reglas y normas consiste en establecer procesos institucionalizados de sus actividades, en el sentido de que sus acciones y resultados sean predeterminados y durables. En síntesis, este postulado teórico plantea que los aparatos burocráticos-administrativos dedicados a la cooperación internacional deben ser capaces de conducir el comportamiento del gobierno ejecutor, moldeando expectativas en su ámbito de acción.⁹ De ahí que este tipo de estructuras e instituciones “coordinan el comportamiento Estatal para alcanzar ciertos resultados en áreas específicas, siendo también un fenómeno persuasivo. Sus patrones de acción generan expectativas y ayudan a la creación de normas que a su vez refuerzan las instituciones creadas”.¹⁰

En el caso de las agencias nacionales de CID, éstas “institucionalizan los intereses del gobierno en el ámbito de la cooperación internacional,

⁵ Instancias oficiales o privadas, creadas *ex profeso* para que sus miembros consigan propósitos colectivos, mediante el establecimiento de reglas y tareas formales (*loc. cit.*).

⁶ Según Keohane, equiparables a las instituciones mismas que disponen de reglas explícitas (*ibid.*). Según Krasner, éstas pueden ser formales e informales; consisten en normas implícitas y explícitas, reglas y procesos de toma de decisiones con base en las cuales las expectativas de los actores convergen en un ámbito específico de las relaciones internacionales. Stephen D. Krasner, (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 2.

⁷ Instituciones informales, que, sin contar con reglas explícitas o definidas, incentivan la práctica de comportamientos proclives a la colaboración y al entendimiento entre las partes (*ibid.*).

⁸ Margaret Karns y Karen Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2010, p. 38.

⁹ Daniel Deudney y John Ikenberry, “Nature and Sources of Liberal International Order”, *Review of International Studies*, vol. 25, núm. 2, 1999, pp. 179-196.

¹⁰ Raúl Benítez y Carlos Rodríguez, “Inseguridad, instituciones e integración subregional”, en Alejandro Chanona Burgete y Yadira Gálvez Salvador (coords.), *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*, México, UNAM, 2011, p. 194

haciendo lo propio respecto a los objetivos de la misma".¹¹ Esto reduce las posibilidades de cambios abruptos, subjetivos o en exceso discrecionales en torno a esta actividad, facilitando la conformación de políticas de Estado consolidadas en el tema en cuestión. Lo anterior significa que las instituciones gubernamentales dedicadas a la CID a través de sus respectivas normas y procesos tienen como fin esencial moldear o regular el comportamiento de sus respectivos gobiernos en dicha esfera de la política exterior, con miras a erigirse en una política pública de Estado en este ámbito.

Ahora bien, para que la CID sea institucionalizada es conducente que además de contar con una legislación *ad hoc*, un eje programático, institución coordinadora, sistema de registro de sus actividades, recursos económicos, así como atender a procesos de evaluación y rendición de cuentas, su actuar debe estar en línea con respecto a los objetivos de política exterior del país que la practique. En este sentido, la coordinación y sintonía en los diversos órdenes de gobierno insertos en sus procesos resulta también fundamental, si lo que se desea es formular y conducir a la política exterior y su inherente cooperación internacional de manera eficaz, con visión de Estado.

Esto último es particularmente significativo ya que la CID oficial, por norma, consiste en un instrumento subsidiario respecto a la política exterior de los Estados (particularmente en aquellos que la ofrecen), misma que cuando se utiliza en su dimensión receptora, también constituye un insumo subsidiario al desarrollo nacional.

De hecho, la razón de ser de la CID gubernamental radica en constituirse en un mecanismo a favor de la acción internacional de los Estados, lo que conlleva a que su proceder deba estar alineado con respecto a los objetivos, orientaciones y perfil de política interna y exterior establecida por el gobierno en turno.

Finalmente, es importante señalar que la sinergia entre política exterior y CID depende del nivel de coordinación y sintonía entre ambas actividades, así como de la sujeción de la segunda con respecto a la primera,¹² lo cual como se verá en su momento es una condición no siempre sencilla de conseguir.

Con base en estas breves consideraciones teóricas y conceptuales sobre la institucionalidad de la CID y de su relación con la política exterior, el siguiente apartado tiene el propósito de analizar las características, montos y acciones representativas mexicanas a este respecto, registradas en el transcurso del sexenio de Felipe Calderón. Mediante este recurso analítico es

¹¹ Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Londres, The University of Chicago Press, 2007, p. 23.

¹² Juan Pablo Prado Lallande y Elizabeth Tadeo Villegas, "La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?", *Revista Relaciones Internacionales* (La Plata, Argentina), núm. 39, 2009, pp. 93-94.

plausible avanzar en torno a la identificación el estado actual de la institucionalidad de la cooperación mexicana.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR (2006-2012)

Desde hace unos 70 años, la CID mexicana ha sido un ejercicio realizado al amparo de su política exterior; primero como receptor y desde hace al menos 40 años también como oferente. El talante de la CID mexicana logró su más álgido reconocimiento en 1988 cuando explícitamente formó parte de los entonces siete principios normativos de política exterior consagrados en la Constitución, lo que ocasionó que con base en dicha disposición su práctica constituyese una obligación por parte del Estado mexicano.¹³

En cuanto a los antecedentes sobre la institucionalidad de la CID mexicana, baste decir que ésta ha variado dependiendo del gobierno en turno, siendo el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), creado en 1998, el antecedente más tangible a este respecto. Sin embargo, tras su desmantelamiento en 2001 por el presidente Fox, se presentó un debilitamiento y reducción de la estructura institucional de la cooperación mexicana.¹⁴ Esta situación, como se explica con mayor detenimiento más adelante, ha pretendido ser remediada con la conformación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), en funciones a partir de septiembre de 2011.

Independientemente de ello, en contextos históricos clave, el ofrecimiento de CID mexicana a determinados Estados ha sido utilizada estratégicamente como un recurso diseñado para atender propósitos de política exterior, tal y como sucede en diversos países. Por citar un ejemplo representativo en ese sentido, de mediados de los setenta a la entrada la década de los noventa, la CID de México dirigida a Centroamérica funcionó como un mecanismo complementario a su diplomacia tradicional frente a los conflictos en esa región.

A este respecto sobresale el caso nicaragüense, en donde durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), en el marco de una política exterior esbozada para atender objetivos de Estado, los programas

¹³ Bernardo Sepúlveda Amor, "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política exterior de Estado", en Emilio Rabasa, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM, 2005, p. 37

¹⁴ Ernesto Soria Morales, "La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo...", en Beatriz Schmukler *et al.* (coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo. Hacia una agenda participativa*, México, Instituto Mora/Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 77.

de cooperación ofrecida por México, junto con otras estrategias diplomáticas, fueron diseñados para evitar la radicalización del gobierno revolucionario de Daniel Ortega; por ejemplo, condicionando la entrega de petróleo a la no iniciación de enfrentamientos armados. Tales acciones, como lo señala Mario Ojeda, tuvieron “un claro sentido de usar la ayuda como instrumento político”.¹⁵

En esa misma línea, aunque con resultados distintos, en 2005 y frente a una política exterior menos asertiva, ante la candidatura de Luis Ernesto Derbez a la Secretaría General de la OEA, el gobierno mexicano ofreció becas, alambre, láminas, cemento y alimentos a varios países caribeños, a cambio de sus respectivos votos a favor de la postulación de Derbez a dicho cargo (*La Crónica*, 17 de enero de 2005). Tal estrategia, como es sabido, fracasó.¹⁶

Esto implica que la CID “...es producto derivado directamente de la evolución de la política exterior de México”,¹⁷ y que como efecto de ello la cooperación conforma un elemento cautivo de esta última. Esto confirma que la CID oficial en todo país se encuentra determinada o condicionada por los objetivos, orientaciones y perfil de política exterior de su gobierno en turno, cuyos principales rasgos durante el sexenio de Felipe Calderón son analizados en este apartado.

Utilizando como referentes actividades, proyectos y programas de CID mexicana durante el mandato del presidente Calderón, su principal rasgo es su prolijidad, diversidad y dinamismo, tal y como ha ocurrido en sexenios anteriores. Lo anterior se debe a que la CID mexicana abarca ámbitos como la colaboración bilateral, multilateral, regional y triangular, ya sea en su dinámica oferente o receptora, practicados con una multiplicidad de actores, sean éstos públicos e inclusive privados, cuyos principales rasgos cuantitativos en el periodo 2006-2011¹⁸ son enseguida referidos.

Antes de proceder resulta fundamental hacer una precisión: los informes de la Secretaría de Relaciones Exteriores dedicados a la CID mexicana

¹⁵ Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, p. 209.

¹⁶ A pesar de la ayuda mexicana otorgada, misma que fue ofrecida más de tres meses después de que fueran arrasados dichos países por los huracanes *Charlie*, *Iván* y *Frances* (y cuando otros donantes ya habían enviado una importante cantidad de apoyo humanitario), Derbez obtuvo únicamente el respaldo caribeño por parte de San Vicente y Santa Lucía, lo que le llevó a perder la contienda ante José Miguel Insulza.

¹⁷ José Octavio Tripp y Bernadette Vega, “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y triangular de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, IUDC, núm. 28, 2011, p. 31.

¹⁸ A finales de enero de 2013, la AMEXCID no ofreció datos sobre sus actividades realizadas durante el año 2012, sino únicamente para el año 2011.

por costumbre han sido elaborados por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC, adscrita en su momento a la otrora Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) y a partir de septiembre de 2011 a la AMEXCID). Eso significa que la DGCTC conforma sus informes, exclusivamente, con la cooperación técnica, científica, humanitaria y en algunos casos, educativa. En consecuencia, a la fecha –y como sucede con varios donantes de CID provenientes del Sur– se carece de informes consolidados de esta naturaleza que abarquen a la totalidad de ejercicios de cooperación, con que no se refleja en su real dimensión datos correspondientes a las acciones de este tipo realizadas por diversas secretarías o entidades paraestatales, lo que merma la precisión de dicha información.¹⁹

En este mismo sentido, otra característica común entre los referidos informes anuales es que sus respectivos contenidos no han sido homologados, lo que ocasiona que cada versión se componga de datos y gráficas diferenciadas y por ende no comparable entre sí. No sobra decir que tal situación refleja la necesaria sistematización de Informes de esta naturaleza (y no sólo en la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino ampliando el proceso, al menos, en otras secretarías de Estado). Ello es consecuencia del aún débil proceso de institucionalización y por ende conformación de una política mexicana de CID. Dicha situación, aunque paulatinamente se ha procurado corregir, continúa vigente, inclusive (como se verá más adelante) tras la entrada en vigor de la LCID.

Más allá de lo comentado, un dato revelador y representativo sobre la CID mexicana en el sexenio analizado es que, como lo señala el Informe 2011 (año durante el cual se gestionó un total de 535 proyectos), “en concordancia con las prioridades de la política exterior mexicana [...] la oferta de cooperación internacional del país se dirigió primordialmente a América Latina y el Caribe; región con la que se desarrollaron 161 proyectos, de los cuales 126 correspondieron a esquemas de cooperación bilaterales, 23 a regionales y 12 a triangulares” (de éstos el 48% se dirigieron a Sudamérica, el 38% a Centroamérica y el 14% a el Caribe).²⁰

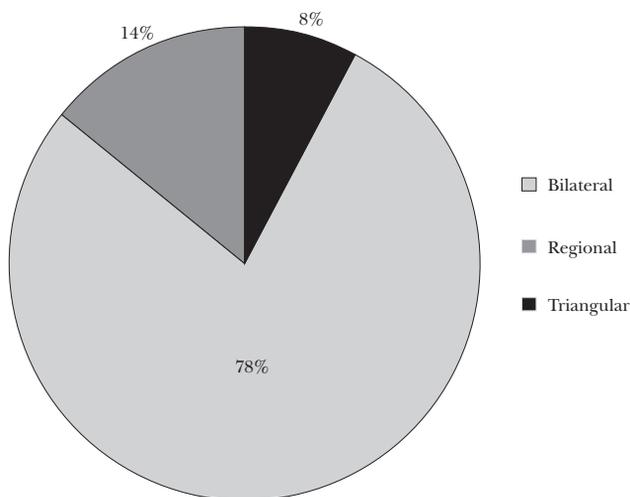
Mediante tales datos podemos constatar dos cuestiones interrelacionadas entre sí: en primer lugar, en efecto el despliegue de proyectos de CID se realiza de manera significativamente preferencial a través de la vía bilateral

¹⁹ De hecho, la AMEXCID no estuvo en posibilidad de proporcionar la cuantía pecuniaria total sexenal de proyectos de cooperación técnica y científica, lo cual refleja el déficit de información cuantitativa sobre este tipo de actividades.

²⁰ SRE-AMEXCID-DGCTC, *Informe Anual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011*, SRE-AMEXCID-DGCTC, México, 2011, p. 7.

en su papel de instrumento “directo” de política exterior,²¹ dejando en un plano muy menor (14%) la vía multilateral y triangular (8%). En segundo lugar, los intereses políticos-económicos y vínculos históricos entre México y Latinoamérica, encumbrados en la política exterior dirigida hacia esta región durante el sexenio analizado, conformaron el criterio geográfico determinante con base en el cual la CID fue destinada, tal y como se ha hecho en años anteriores.

GRÁFICA 1
Oferta mexicana de cooperación técnica y científica a Latinoamérica y el Caribe, 2011, por esquema de colaboración



Fuente: SRE-AMEXCID-DGCTC, *Informe Anual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011*, SRE-AMEXCID-DGCTC, México, 2011, p.7.

En el ámbito del México receptor de colaboración foránea, en 2011 el país se benefició con 374 proyectos, de los cuales 49.4% provinieron de fuentes bilaterales, 44.8% multilaterales y 5.8 de mecanismos regionales.²²

²¹ Estrategia mediante la cual es más factible que los países consigan mayor visibilidad, impacto y reconocimiento en el receptor.

²² SRE-AMEXCID-DGCTC, *op. cit.*, p. 15.

Tomando también como referente el *Informe Anual* de la CID 2011, que contiene datos agregados de ese año los cuales son representativos respecto al sexenio estudiado (y de hecho, décadas anteriores), resulta imperativo indicar que México continúa instrumentando una cuantía significativamente mayor de proyectos proveniente de países donantes y organismos multilaterales respecto a la que ofrece. Así, de los 535 proyectos gestionados por la DGCTC en 2011, 70% (374 proyectos) responden a la lógica de recepción de colaboración externa, mientras que 30% (161 proyectos) emanan de la oferta mexicana; en una relación aproximada de 2.3 proyectos de recepción por uno de oferta. Esto refleja una situación particular entre la gran mayoría de miembros a la OCDE, los cuales salvo Chile se dedican prioritariamente al otorgamiento de colaboración externa y no a su recepción.

Respecto al análisis sobre la cuantía de los recursos económicos mediante los cuales el Gobierno mexicano financia el costo de proyectos que ofrece a terceros países (monto que pretende ser equiparable a la denominada Asistencia Oficial para el Desarrollo –AOD– proporcionada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo –CAD– de la OCDE), los datos son interesantes.²³

En el sexenio analizado –y por primera vez en la historia de la cooperación mexicana–, en 2009 la Secretaría de Relaciones Exteriores logró cuantificar la suma en cuestión. Aunque la cifra preliminar resultante (por cierto, obtenida mediante asistencia técnica ofrecida por la OCDE) no fue pública, versiones oficiosas indican que la estimación (en montos mínimos) de dichos recursos erogados a través de diversas secretarías de Estado y otras entidades gubernamentales federales durante el año de referencia fue de casi 105 millones de dólares, equiparable a 0.01% respecto al PIB.

Para comparar dichos montos aproximados con respecto a los cálculos realizados a este respecto por parte de países BRIC en el ámbito de oferta de recursos destinados a financiar CID para el año 2009, el siguiente cuadro resulta esclarecedor. Como puede apreciarse, México superó solamente a Sudáfrica, posicionándose por debajo de China, India, Brasil y Rusia.

A pesar de que como fue señalado esta cifra no fue difundida, en 2011 la Secretaría de Relaciones Exteriores sí informó públicamente los montos destinados a financiar la CID a Haití, así como la ayuda humanitaria mexicana dirigida a diversos países en ese año, cuyos respectivos montos para el primer caso fueron de 20 150 277.72 dólares y para el segundo 3 309 307 millones de dólares (de los cuales 57.4% tuvieron como destino Haití).²⁴

²³ México, si bien pertenece a la OCDE, no es miembro en pleno derecho del CAD. Su presencia en dicho Comité lo hace a través de la figura de “Observador”.

²⁴ SRE-AMEXCID-DGCTC, *op. cit.*, p. 3. En el ámbito de la ayuda humanitaria ofrecida por

CUADRO 1
Estimaciones de recursos destinados a la cooperación internacional para
el desarrollo destinada por BRIC y México, 2009

País	Oferta de CID			
	Millones de dólares EE. UU.		% PIB	
	Estimación mínima	Estimación máxima	Estimación mínima	Estimación máxima
China	1 500	25 098	0.04	0.71
India	488	2 171	0.04	0.71
Brasil	356	4 000	0.03	0.30
Sudáfrica	109	475	0.04	0.17
Rusia	785		0.12	
México	104.9			0.01

Fuentes: Con base en: Julie Walz, Vijaya Ramachandran, “Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance”, *Center for Global Development*, Working Paper 273, Washington, D. C., 2011, p. 7 y estimaciones propias.

En este sentido, dado que la AMEXCID se ha dispuesto a contabilizar con mayor rigor el costo monetario de la cooperación mexicana dirigida al exterior, expertos en la materia (a solicitud de la agencia) estiman que el recurso en 2011 rondó los 250 millones de dólares. Sin embargo, de nueva cuenta, en 2012 esta cifra no fue pública, aunque se prevé que la publicación de este dato sea difundido una vez que el cálculo sea más preciso y por ende más confiable.

Si bien esta suma es menor respecto a la comparada con la que en ese año erogaron los BRIC y los miembros del CAD-OCDE,²⁵ podría decirse que “es competitiva” con respecto a la conferida por otros países que, como México, sí pertenecen a la OCDE, mas no al CAD como miembros plenos, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Del otro lado de la moneda –esto es, en materia de recepción de AOD por parte de México, el Informe 2010 sobre la CID mexicana editado por la Secre-

México a terceros países destaca la otorgada a Japón como consecuencia del devastador terremoto y subsiguiente tsunami de marzo del año 2011, por un monto de 130,000 dólares. Este apoyo fue concedido como respuesta a la solicitud que ese país asiático presentó a la SRE. (Por cierto, México fue el único país latinoamericano al que la Cancillería nipona le solicitó asistencia ante dicho desastre).

²⁵ Grecia, país adscrito a este Comité, es el que menos recursos aportó en 2011, una cuantía de 331 millones de dólares, mientras que Estados Unidos, el principal donante de AOD, en recursos netos, ofreció 30 740 millones de dólares en ese año.

taría de Relaciones Exteriores irracionalmente asevera que “Como receptor de cooperación, la tendencia de los flujos que México recibe es decreciente en términos de AOD, en virtud de su estatus como economía de renta media”.²⁶ Inclusive, en diciembre de 2012, el Director Ejecutivo de la AMEXCID aseveró que “los flujos de cooperación que vienen hacia México tienden a disminuir, y ya aceptamos eso como una realidad”.²⁷ Sin embargo, en el marco de esta investigación, un análisis más acabado sobre el particular demuestra que la AOD destinada a México por los miembros del CAD a partir de 2008 y durante el resto del sexenio del presidente Calderón, en lugar de reducirse, registró un aumento exponencial: si en 2007 la ayuda recibida fue de 113.39 millones de dólares, en 2010 (el año más reciente en el cual, a la fecha, la OCDE ha emitido cifras a este respecto) se alcanzó la cifra récord de 473 millones de dólares, un incremento de más del 400% en cuatro años (gráfica 1)

CUADRO 2
AOD de países OCDE no miembros al CAD, 2011, incluyendo recursos mexicanos dedicados a su Cooperación Internacional para el Desarrollo (equiparables a AOD)

<i>País</i>	<i>Monto</i>
Turquía	1 320
Polonia	417
Rep. Checa	256
México	250
Israel	176
Hungría	140
Eslovaquia	87
Eslovenia	63
Islandia	26
Estonia	25

Fuente: Elaboración propia, con base en OECD-DAC, “Development: Aid to developing countries falls because of global recession”, OECD-DAC, París, 2012 y datos Secretaría de Relaciones Exteriores.

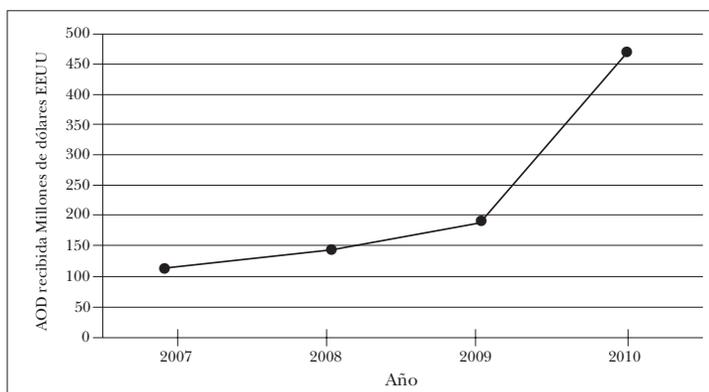
Las razones que explican este vertiginoso aumento de AOD hacia México se circunscriben en una proporción relevante en la inseguridad en la cual el país se encuentra inmerso, precisamente, a partir del gobierno del presidente Calderón. Lo anterior significa que aunque se esté haciendo

²⁶ SRE-URECI-DGCTC, *Informe México de Cooperación Internacional 2010*, SRE-URECI-DGCTC, México, 2010, p. 6.

²⁷ *Loc. cit.*

referencia a la AOD (es decir, recursos que, en principio, escapan a la tradicional ayuda militar), estos montos –y especialmente los provenientes de Estados Unidos, el cual constituye el primer donante de AOD a México (con 35.5% respecto al total en 2010)– se sustentan en la lógica de la vinculación entre colaboración externa y la seguridad, en donde el principal criterio de asignación de este tipo de apoyos de fomento “al desarrollo” en realidad lo conforma la seguridad.²⁸

GRÁFICA 2
Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida por México,
2007, 2008, 2009 y 2010



Fuente: Elaboración propia, con base en OECD. Stat. Extracts, “DAC 2a ODA Disbursements”, OECD-DAC, París, 2012.

Más allá de estos datos, una reflexión preliminar sobre la CID gubernamental mexicana durante el sexenio en cuestión²⁹ es que su referido activismo cuantitativo descansó en procesos operativos aceptables (es decir, a

²⁸ Muestra de ello es que, por ejemplo, el rubro “Narcotics Control and Law Enforcement” suministrado al amparo de la AOD estadounidense hacia México en 2010, fue de alrededor de 117 millones de dólares; significó 70% de la AOD estadounidense en dicho año. Si este monto se equipara con respecto al total de AOD recibida por parte de los donantes a México en 2010 (473 millones de dólares), “Narcotics Control and Law Enforcement” explicó, por sí mismo, 25% del total (con base en OECD-DAC, “Development: Aid to Developing Countries Falls because of Global Recession”, París, OECD-DAC, 2012; y Center for American Progress, “Interactive Map: Foreign Aid: Country by Country Assistance for 2011”, 2012).

²⁹ Y, en realidad, de periodos presidenciales anteriores.

nivel de gestión de programas y proyectos por parte de las diversas entidades oficiales que realizan esta actividad). Como es evidente, este cúmulo de acciones no podrían realizarse sin la existencia de instituciones en la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras instancias oficiales que han permitido consolidar una suerte de “estabilidad programática” (en el sentido del número de proyectos instrumentados anualmente) del ejercicio cotidiano de CID mexicana. Sin embargo, dado a que la CID de México no consiste únicamente en la negociación, gestión y puesta en marcha de programas y proyectos por parte de entidades gubernamentales de manera aislada entre sí, y conforme lo establece la referida teoría institucionalista, el análisis debe orientarse hacia el proceso de conformación y puesta en marcha de aquellas normas e instituciones diseñadas para conducir a la cooperación mexicana de manera más adecuada. La razón de esto que si bien México cuenta con instancias capaces de mantener la referida estabilidad programática de su CID,³⁰ persiste el déficit de normas e instituciones más robustas dedicadas a la implementación de esta actividad desde la perspectiva de una política pública de Estado.

A este respecto un reto de particular importancia es el relativo a la coordinación y concertación intergubernamental de las actividades asociadas a la CID, tanto a nivel federal como en los ámbitos estatal y municipal. Con frecuencia ello ha determinado que los actores mexicanos involucrados en la cooperación durante y antes del sexenio de Calderón procuren atender intereses propios, ajenos a un patrón estratégico predeterminado o sin criterios previamente definidos, que ha acarreado en ocasiones fragmentación, traslapes y ausencia de complementariedad entre sí.

De manera adicional, en el periodo de Calderón también se detecta discontinuidad respecto a la instrumentación y seguimiento de proyectos y programas (los cuales en varias ocasiones se instrumentan de forma reactiva y no proactiva) al carecerse de un registro integral de cooperación confiable, toda vez que los cooperantes mexicanos no han rendido cuentas a alguna instancia *ad hoc* de la colaboración internacional que reciben u otorgan. Consecuentemente, las autoridades del ramo tampoco han contado con información precisa sobre la CID realizada a nivel nacional, afectando a los indicadores de impacto necesarios para realizar las evaluaciones correspondientes.

En síntesis, aunque México es un activo promotor de CID mediante la instrumentación de programas y proyectos, durante los primeros cinco años del sexenio analizado (y antes de esa fecha) se careció de una estrategia

³⁰ Que en varias ocasiones ha contribuido a la visibilidad del país y a la propia política exterior nacional.

nacional, sustentada en lineamientos jurídicos con la capacidad adecuada para coordinar, integrar y dirigir de forma coherente la CID mexicana. Ello se entiende desde la perspectiva de que la CID, en efecto, sea capaz de complementar con mayor rigor procesos en pro del desarrollo nacional (mediante la recepción de colaboración proveniente de terceros), que consiga apoyar de manera más fehaciente a países prioritarios, en conciliación con los intereses mexicanos más allá de sus fronteras.

Ante ello y con el fin de corregir los referidos elementos de oportunidad, en 2007 mediante un inédito ejercicio legislativo emanado del Senado de la República, se presentó la Propuesta de Ley mexicana de CID (LMCID), la cual tras un arduo proceso legislativo entró en vigor en 2011. Las características y estado de instrumentación del contenido de dicha ley y su impacto en esta parcela de la política exterior al momento en que el presidente Calderón dejó el cargo son analizados en la siguiente sección de este artículo.

INÉDITAS E INCONCLUSAS NORMAS E INSTITUCIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA PRESIDENCIA DE CALDERÓN

En marzo de 2007 la senadora Rosario Green,³¹ representante del Partido Revolucionario Institucional (PRI), propuso una Ley Federal en materia de CID. Su propósito esencial fue “poner a la vanguardia los mecanismos de cooperación internacional con los que cuenta México después de la extinción del IMEXCI [...] y eliminar el rezago en el que México se encuentra en materia de ordenamiento e instrumentación de sus acciones en este ámbito”.³² Tras diversas negociaciones –e inclusive un veto por parte del Presidente de la República–³³ la ley finalmente fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 2011, y entró en vigor diez días después.

³¹ Quién conforme se ha señalado, en su papel de secretaria de Relaciones Exteriores creó el IMEXI, el cual fue eliminado al llegar el presidente Fox al poder.

³² Rosario Green, “Panorama general de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Pluralidad y consenso*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2008, p. 6.

³³ El veto se fundamentó en la negativa del Ejecutivo Federal de incluir en la Ley la membresía con plenos derechos en el Consejo Consultivo de los sectores privado, social y académico, así como la representación de gobiernos estatales, municipales y del Congreso de la Unión. A grandes rasgos, las observaciones presidenciales se fundamentaron en que es facultad constitucional exclusiva del Ejecutivo dirigir la política exterior del país, atendiendo a sus principios normativos, por lo cual no reconoce la intervención o injerencia de cualquier otro de los poderes e inclusive de los órganos Constitucionales autónomos (en Luis Eduardo Garzón, “El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, núm. 28, 2011, p. 49).

Mediante la puesta en marcha de dicha normativa se obliga al Gobierno mexicano a crear inéditas estructuras administrativas y a conformar diversos mecanismos e instancias permanentes en este rubro, cuyo fin es mejorar la institucionalización de la cooperación internacional oficial, y tras ello satisfacer expectativas en pro de la conformación de una política de Estado en esta materia.

Mediante lo dispuesto en el artículo 37 “(la cooperación internacional constituye una prioridad estratégica tanto para el desarrollo como para la política exterior de México)”, la LMCID contiene una serie de disposiciones dedicadas a conceder al gobierno federal los instrumentos necesarios para promover, coordinar, ejecutar y evaluar su cooperación internacional.

En ese sentido, la ley propone en fechas prestablecidas (cuadro 3) la creación de la Agencia Mexicana de CID (AMEXCID), su Consejo Consultivo, un Programa (PROCID), el Registro Nacional, su Sistema de Información (SIMEXCID) y el Fondo Nacional de CID (FONCID).

La AMEXCID, órgano desconcentrado de la Cancillería, inició operaciones el 29 de septiembre de 2011, sin mayor difusión que una mención en el Boletín Electrónico de la DGCTC.³⁴ Si bien esta agencia comenzó a funcionar con una estructura equiparable a un “clon” de la URECI (en términos de estructura, funcionarios, titular y espacio físico de operaciones), el 24 de febrero de 2012 se le adhirió la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica; una acción coherente con respecto al perfil de la Agencia. Sin embargo, aunque en el seno de la AMEXCID se encuentran albergadas las direcciones generales dedicadas genuinamente a la CID (es decir, la DGCTC, la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural –DGCEC– y la citada DGPIDM), la Agencia continúa incluyendo en su organigrama la Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional (DGCPEI) y la Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales (DGCREB) (véase la figura 1). No sobra decir que ambos entes consisten en esferas de acción exterior previamente adscritas a la URECI, cuyo perfil comercial se encuentra fuera de la praxis o buenas prácticas internacionales que caracterizan a la mayoría de las agencias de esta naturaleza.³⁵ Ello le ha restado a la AMEXCID identidad a nivel nacional e internacional³⁶ dado

³⁴ SER_AMEXCID-DGCTC, “Boletín electrónico”, México, agosto-septiembre, 2011.

³⁵ El 24 de febrero de 2012 a estas dos últimas Direcciones Generales simplemente se les añadió la palabra “Cooperación” de su denominación original; sin que ello cambiara en sentido alguno su cotidiano actuar; como se ha dicho, en ámbitos no afines respecto a una agencia de este perfil.

³⁶ A lo que habrá que añadir que esta agencia, a la fecha, carece de un emblema distintivo, a diferencia de otras instancias de esta naturaleza.

que en varios momentos se ha identificado como “el área económica de la Cancillería”.³⁷

En materia operativa, la capacidad de gestión por parte de la AMEXCID en temas dedicados a la cooperación internacional es considerable; en este sexenio destacó la cooperación triangular³⁸ y el reforzamiento de la capacidad nacional para ofrecer ayuda humanitaria a terceros países.³⁹

Ahora bien, adicionalmente a la de por sí enorme carga laboral que sobrelleva la AMEXCID, se le ha conferido la obligación de crear y poner en marcha las demás instancias que la LMCID indica. Conforme lo dicta la LMCID, el Consejo Consultivo de la AMEXCID es el órgano encargado de “contribuir a la formulación del Programa de CID [...] y de la política pública en la materia”. Este órgano se encuentra integrado por un representante de cada una de las secretarías de Estado, los Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología y para la Cultura y las Artes, así como de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Adicionalmente, por iniciativa del Presidente del Consejo (titular de la SRE), podrán asistir a sus reuniones representantes de las entidades federativas, municipios, y los sectores privado, social y académico (estos últimos sólo con derecho a voz). Al momento, el Consejo Consultivo, convocado por la AMEXCID, se ha reunido en dos ocasiones.⁴⁰

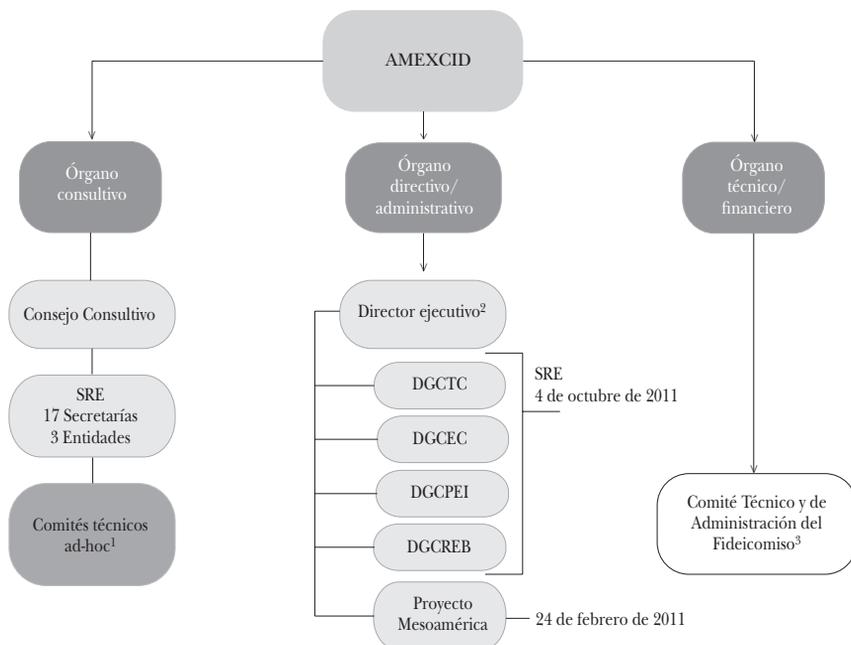
³⁷ Por señalar un ejemplo, el 27 de junio de 2012, con base en un mensaje por parte del titular de la AMEXCID mediante la cual se expresó la posición de México ante el anuncio que el gobierno de Argentina hizo respecto a suspender el Acuerdo de Complementación Económica 55 con México (ACE 55), los medios de comunicación reportaron la noticia de la siguiente manera: “Rogelio Granguillhome, *Jefe del Área Económica de la Cancillería* [énfasis marcado por el autor], informa que México prepara una respuesta oficial al decreto argentino que congela la importación y exportación de vehículos” (*El Universal*, 27 de junio de 2012). Como es evidente, no es conveniente (o al menos frecuente) que el responsable de una agencia nacional de CID participe activamente en la conducción de controversias comerciales de su país.

³⁸ Un estudio a fondo sobre este tema, escrito por este autor, se titula “México, la Cooperación Sur-Sur y Triangular. El dinamismo vuelto desafío”, en Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coords.), *La Cooperación Sur en Latinoamérica*, Madrid, Ed. Los Libros de la Catarata-IUDC, 2013.

³⁹ En este sexenio, la oferta mexicana de ayuda humanitaria ha sido considerable, en términos cuantitativos, logísticos y operativos. En entrevista, el Emb. Rogelio Granguillhome, director ejecutivo de la AMEXCID, mencionó que a través de la agencia es viable entregar este tipo de apoyo solidario a tan sólo 24 horas de la orden superior (presidencial) correspondiente, tal y como se hizo en Haití, Venezuela, Japón y Cuba (entre otros) durante el periodo presidencial estudiado. Entrevista concedida por el director ejecutivo de la AMEXCID al autor, México, 28 de agosto de 2012.

⁴⁰ La primera, cuando se constituyó oficialmente este Órgano, el 24 de enero de 2012 y la otra el 21 de noviembre de ese mismo año.

FIGURA 1
Organigrama de la AMEXCID



- (1) Conformados para atender asuntos puntuales.
 - (2) Propuesto por el titular de la SRE, designado por Presidente de la República.
 - (3) Constituido por SRE, AMEXCID, y SHCP.
- Fuente: amexcid.

El PROCID se compone de los criterios, las directrices y la orientación geográfica en que la política y acciones de CID promovidas a través de la AMEXCID deben realizarse desde la perspectiva sexenal.⁴¹ Sin embargo, y a pesar de que en un ejercicio realizado entre funcionarios de la DGCTC y algunos académicos⁴² en enero de 2012 se logró confeccionar el documento en cuestión, su contenido no fue publicado. Es decir, en el último año del mandato de Calderón –ya con la LCID en vigor– la cooperación exterior

⁴¹ Por ejemplo, atendiendo a una añeja necesidad en términos de definición de los criterios de asignación y sectores en donde la oferta y recepción de CID desde la perspectiva debe ir orientada.

⁴² Entre ellos, quien esto escribe.

CUADRO 3
Fechas de conformación de instancias emanadas de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, desfases, estado actual y porcentaje de cumplimiento, 2011-2012

<i>Elementos de la LCID</i>	<i>Días contemplados en la LCID para su puesta en marcha</i>	<i>Fecha de creación según la LCID</i>	<i>Considerando el desfase de creación AMEXCID, nueva fecha de creación</i>	<i>Porcentaje de cumplimiento estimado</i>	<i>Estado actual en términos absolutos/jurídicos</i>
AMEXCID	120 días tras la entrada en vigor de la LCID (16 abril 2011)	16/8/2011	27/09/2011	100%	Creada
Consejo Consultivo AMEXCID	Sin precisar	Sin precisar	24/1/2011	100%	Creado
Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo	120 días que sigan a la creación de la AMEXCID	16/12/2011	27/1/2012	100% en cuanto a su redacción	Pendiente
Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo	240 días que sigan a la creación de la AMEXCID	16/4/2012	27/5/2012	70% respecto a una primera fase	Pendiente
Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo	No se especifica la temporalidad, sin embargo, se espera que conforme en la misma fecha que el Registro.	16/4/2012	27/5/2012	70% respecto a una primera fase	Pendiente
Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo	120 días que sigan a la creación de la AMEXCID	16/12/2011	27/1/2012	80% en cuanto a su diseño operativo	Pendiente

Fuente: Elaboración propia.

mexicana careció de un programa oficialmente en vigor que condujera a esta actividad (al menos durante el sexto año de gobierno).⁴³ En todo caso, el “Proyecto de PROCID” será previsiblemente entregado a la nueva administración como “Libro Blanco” de la cooperación mexicana, dejando a su criterio utilizar en alguna medida el contenido de dicho documento como insumo para el nuevo PROCID que el próximo gobierno deberá redactar y poner en marcha.

En cuanto al Registro Nacional de CID (que la LCID indica debió operar en diciembre de 2012), mismo que se materializa a través del SIMEXCID, la conformación de una base de datos relacionada con la CID mexicana en materia de oferta y demanda data de varios lustros atrás, sin que a pesar de los avances conseguidos se disponga de un acervo informativo actualizado, consolidado, ni público.⁴⁴

De igual forma, es importante resaltar que la Secretaría de Relaciones Exteriores no informó los montos asignados a la oferta de CID mexicana en el año 2012, aunque ello se podría explicar por el problema de que en la Ley Orgánica de Presupuestos de Egresos del Estado el rubro de CID no se encuentra contemplado. Esto supone que oficialmente el gobierno mexicano no puede informar de este recurso, si bien ejercido, no reconocido en esta normativa federal. Tal conflicto de leyes deberá resolverse a la brevedad, dado que la información sobre el estado de la cooperación mexicana es relevante; no como un fin en sí mismo, sino como una estrategia a favor de la información pública y subsiguiente rendición de cuentas en este segmento de la administración pública federal, en aras de efectuar evaluaciones, ponderando acciones y resultados.

Sobre el Fondo (que por ley debió comenzar operaciones el 16 de diciembre de 2011), aunque se han realizado trabajos en términos de definición de su estructura y mecanismos operativos, no fue conformado debido a que la LCID entró en vigor después de que los legisladores ya habían avalado la Ley de Egresos de 2012. Por tanto, y superando este nuevo conflicto de leyes, habrá que esperar a que la actual Legislatura determine su cuantía y, por ende, su capacidad de financiar las futuras actividades de CID mexicana.

⁴³ Esta aseveración debe leerse con cuidado, dado que aunque el PROCID, en efecto, no fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, y por ende no tuvo vigencia oficial (es decir, en términos legales no existió), la AMEXCID sustentó *de facto* sus labores en el contenido del referido “proyecto de documento”, en particular atendiendo a sus disposiciones en cuanto a orientación geográfica y sectorial de su accionar.

⁴⁴ Ante pregunta expresa a la AMEXCID sobre si el sistema de información estaría listo antes del 1 de diciembre del 2012, se respondió que “sí, en su primera fase”, aunque “para escalarlo de acuerdo a lo requerido por la Ley se requerirán dos años”.

A manera de corolario, desde una visión estrictamente jurídica y crítica, con excepción de la AMEXCID y su Consejo Consultivo, a pesar de los esfuerzos realizados, el resto de las cuatro instancias que con base en la LMCID debieron ser conformadas no lograron ser formalmente instituidas antes del 1 de diciembre de 2012. Esto conlleva a aseverar que desde esta postura el gobierno federal del sexenio en cuestión no atendió aspectos clave del citado ordenamiento legal.

Por otro lado, una lectura más propositiva permite aseverar que a partir de la entrada en vigor de la LCID al 1 de diciembre de 2012 (es decir, en un plazo récord de casi 20 meses) se registran importantes cambios en el marco institucional de la cooperación mexicana, en donde la creación de la Agencia y su Consejo Consultivo han sido formalmente atendidos. De igual manera, los procesos que conducen hacia el establecimiento y operatividad de un programa, sistema de información y fondo registran importantes aunque insuficientes avances, lo que contribuye a que el próximo gobierno federal más adelante consolide los alcances conseguidos.

Más allá de las respectivas posturas críticas o propositivas, los elementos más sobresalientes y representativos que han impedido que la LCID haya sido aplicada en su completa dimensión responden a la conjunción de al menos tres factores interrelacionados, emanados de igual número de entidades gubernamentales, a saber:

– en primer lugar, 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 (definidos 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;

– y, en tercer sitio, a las insuficientes capacidades institucionales para lograrlo (principalmente, aunque no de forma exclusiva, por parte de la AMEXCID).

Sobre el primer punto, no se olvide que la propuesta de LMCI se originó en el Congreso de la Unión mediante una iniciativa emanada en un partido de oposición (PRI), lo que en buena medida explica que al menos por parte de Presidencia no se registró actitud particularmente promotora de la misma.⁴⁵ En ese sentido, cabe recordar que en este sexenio, si bien

⁴⁵ Lo anterior partiendo de la hipótesis respecto a que en caso de que la Oficina Presidencial se hubiese dado el orden de apresurar los diversos procesos inherentes a la plena puesta en marcha del contenido integral de la Ley, esto se hubiese conseguido antes de concluir en sexenio.

la política exterior no consistió en un rubro relevante, la cooperación internacional en seguridad (particularmente con Estados Unidos) ocupó el ámbito de mayor interés por parte del Presidente de la República en materia de asuntos internacionales.⁴⁶ Si a ello se le añade que esta Ley emitida por el Legislativo incidiría en una actividad de política exterior (de dominio casi exclusivo del Ejecutivo Federal), junto con el hecho de que como se ha dicho la principal prioridad por parte de Felipe Calderón en el ámbito de la cooperación internacional fue la seguridad y no el desarrollo, generó que la AMEXCID no contara con un sólido respaldo por parte de Presidencia.⁴⁷

En cuanto a los plazos de tiempo, es consecuente insistir en que los legisladores que formularon la ley no consideraron el arduo proceso de creación y funcionamiento de las distintas instancias emanadas de este mandato legal y la complejidad inherente a tales procesos –incluidos los referidos conflictos de leyes emanados en el marco de su instrumentación–, con que pusieron en aprietos a la joven AMEXCID para cumplir con un mandato que en varios sentidos supera sus capacidades.

De la mano de lo anterior, y como se ha señalado, la AMEXCID, particularmente mediante la DGCTC, de manera adicional a sus de por sí múltiples actividades cotidianas se ha dado a la tarea de instrumentar y adaptar, según cada caso, las obligaciones en términos jurídicos, institucionales, programáticos, operativos y financieros dispuestos en la LMCID. Esta labor ha sido de dimensión compleja, en virtud del enorme reto que conllevó a que a partir de abril de 2011 –en tiempo récord y a tan sólo un año de fin de sexenio– se conformara un novedoso andamiaje institucional de CID mexicana, cuya labor trasciende a la AMEXCID y a la propia SRE, dado que requiere de avales y gestiones en varias secretarías de Estado, Presidencia, estados de la Federación, algunas oficinas federales descentralizadas e inclusive, aunque en menor medida, en organizaciones no gubernamentales, academia y otras entidades privadas. Todo ello, sensatamente, es una tarea maratónica a realizarse en plazos limitados, con una reducida estructura en proporción al reto en cuestión, aunque también considerando que el cumplimiento de la

⁴⁶ Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, “La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón”, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM/BUAP-Sitesa, 2009, p. 98.

⁴⁷ En cambio, y por señalar un ejemplo reciente que no debe extrapolarse en términos absolutos al caso mexicano, en Colombia en noviembre de 2011 se creó una Agencia afín la cual, debido precisamente al particular respaldo otorgado por el Jefe del Ejecutivo de ese país, se denominó “Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia”.

Ley, por complejo que esto sea, no es justificable, y menos aún por parte de la autoridad competente.

Ahora bien, dado que como lo señalan los referidos postulados institucionalistas la puesta en marcha de normas e instituciones dedicadas a direccionar a la CID generan expectativas respecto a su operatividad y efectos, resulta adecuado analizar el estado actual de satisfacción respecto a dichas expectativas, a la luz de la entrada en vigor de la LCID y tras un año de operaciones de la AMEXCID. Para ello, una encuesta aplicada en agosto de 2012 al amparo de esta investigación dirigida a los principales sectores involucrados en la política mexicana de CID (funcionarios AMEXCID, funcionarios de diversas Secretarías de Estado adscritos a sus respectivas Direcciones Generales de Asuntos Internacionales o áreas afines, así como a académicos especialistas en CID mexicana)⁴⁸ dedicada a evaluar las percepciones de satisfacción en cuanto a la puesta en marcha del contenido del referido andamiaje jurídico-institucional, arrojó los siguientes resultados.

Como puede apreciarse en la gráfica 2, los puntajes resultantes por parte de los tres grupos encuestados son bajos, con un promedio general de 5.42/10, lo que denota escepticismo en cuanto a la aplicación de la Ley y sus respectivos resultados, coincidiendo con el análisis previo de este tex-

⁴⁸ En septiembre de 2012 se aplicaron veinte encuestas idénticas a cada uno de los tres grupos indicados (es decir, 60 en total, quienes fueron informados del objetivo de la misma), las cuales contienen 10 preguntas sobre asuntos generales y concretos en materia de percepciones de satisfacción en torno a la puesta en marcha del nuevo andamiaje jurídico institucional emanado de la LMCID. En la AMEXCID la encuesta fue aplicada a funcionarios definidos por las autoridades de dicha agencia (directores generales, directores de área y jefes de departamento), cuya Dirección Ejecutiva amablemente facilitó su aplicación. Para el segundo caso se aplicaron encuestas a funcionarios de los mismos niveles jerárquicos respecto a la AMEXCID adscritos a direcciones generales de asuntos internacionales y oficinas afines de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Desarrollo Social, Energía, Turismo, y Comunicaciones y Transportes. De igual forma, en el ámbito académico, la encuesta se aplicó a profesores e investigadores dedicados a la CID quienes laboran en el CIDE, Instituto Mora, UNAM, Tecnológico de Monterrey, Universidad Popular Autónoma de Puebla, Universidad de Colima y Universidad de Guadalajara. En este estudio, por razones de espacio, solamente se hace referencia a los resultados de la primer pregunta del cuestionario (“¿En qué medida ha sido satisfecha su expectativa respecto a la aplicación de la LMCID, en el sentido de poner en marcha las diversas instancias y mecanismos operativos emanados de dicho ordenamiento jurídico?”, identificada en esta gráfica como “LMCID”, donde 10 significa satisfacción total, 1 nula satisfacción y 0 no sé), así como a las preguntas “¿En qué medida se ha satisfecho su expectativa respecto a la existencia, operatividad y eficacia de las siguientes instancias emanadas de la LMCID?”, siendo éstas la Agencia, su Consejo Consultivo, el Programa, el Sistema de Información y el Fondo. Los otros resultados que emanan de esta encuesta serán utilizados para un estudio más acabado sobre el tema a ser publicado en el año 2013. Dicho ejercicio pretende replicarse de forma periódica para estudios comparativos subsiguientes.

to en el sentido de que buena parte de los estatutos de esta Ley no fueron aplicados en el sexenio estudiado.⁴⁹

De igual forma, la AMEXCID es la instancia que mayor puntaje obtuvo por parte de los tres grupos control (con un promedio de 6.3; destaca que sus funcionarios le otorgaron el mayor puntaje de todos los parámetros evaluados, con 7.83 puntos), mientras que la peor evaluada fue, como no podía ser de otra manera, el Fondo, debido a su prácticamente nula instrumentación por las razones oportunamente señaladas, consiguiendo 4.3 puntos (los funcionarios de secretarías de Estado, en promedio, le confiaron 3.85).

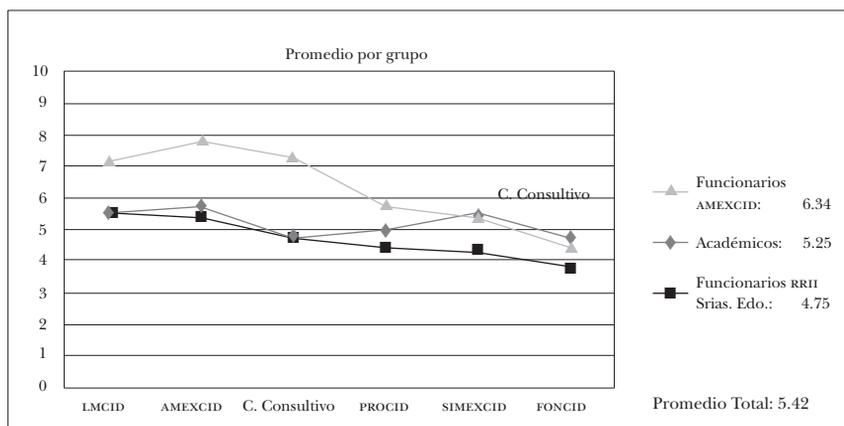
El grupo más crítico con respecto a la satisfacción de sus expectativas sobre la instrumentación integral e impacto de la LCID es el de funcionarios que trabajan en las direcciones generales de asuntos internacionales y áreas afines, con un promedio de 4.75 puntos; inclusive superan a los académicos (usualmente más críticos respecto a las acciones gubernamentales), quienes en su conjunto promedian un puntaje de 5.25 unidades respecto a la satisfacción de sus expectativas en los temas citados. Mientras tanto, y como era de esperarse, los funcionarios AMEXCID otorgaron el mayor puntaje en cuanto a la aplicación de la LCID, con 6.34 puntos en promedio.

Una primera explicación sobre estos resultados es que la AMEXCID es la instancia emanada de la Ley que, además de funcionar y generar diversos procesos y servicios, ha contado con mayor visibilidad de sus acciones. En sentido opuesto, el Fondo, dado que aún no es operativo, ha obtenido los menores puntajes. Por otro lado, analizando los grupos encuestados, es probable que, debido a que tanto los funcionarios AMEXCID como los académicos (en ese orden) experimentan y conocen con mayor precisión el “estado del arte” del proceso de instrumentación de la Ley referida (sus avances y dificultades inherentes a su implementación), sus respectivas calificaciones sean relativamente más altas, aunque no coincidentes. Lo anterior sugiere que las percepciones y quizás la operatividad de la Ley no ha “goteado” conforme a lo esperado hacia las áreas operativas en donde la CID mexicana se realiza (secretarías de Estado), lo cual significaría ello un importante elemento de oportunidad para la AMEXCID, como la principal oficina responsable de cohesionar a los actores federales que también construyen día tras día a la política mexicana en la materia.

⁴⁹ De ahí quizás el comentario de la senadora Rosario Green (como se ha señalado, mentora de la LCID), quien declaró que la AMEXCID “desde mi punto de vista, dista mucho de consolidarse y de cumplir con las exigencias en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que le dio origen” (Green, “Política exterior de Estado con los tres órdenes de gobierno”, *El Universal*, México, 10 de agosto de 2012).

GRÁFICA 3

Expectativas de funcionarios adscritos a la AMEXCID, a direcciones generales de asuntos internacionales y áreas afines de secretarías de Estado y académicos dedicados a la cooperación internacional, respecto a la instrumentación de la LCID de México



Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis de datos de la encuesta de percepción aplicada a los grupos señalados en septiembre de 2012.

En síntesis, estos resultados –y en particular el total (5.42)– explican que la percepción general en materia de institucionalización y generación de una política de Estado en CID tras la puesta en marcha de su Ley en sectores sociales clave a este respecto, debido al deficitario cumplimiento de la referida norma, no evidenció avances significativos por parte de los encuestados, en sentido contrario a lo que la normativa federal propicia, y ordena.

Estos resultados deben tomarse con cautela y en ningún sentido deben leerse en términos absolutos o exclusivos de la cooperación mexicana, debido al menos a dos circunstancias. La primera es que al momento de aplicarse la encuesta la LCID tenía menos de veinte meses de haber entrado en vigor (aunque en este periodo su contenido debió ser vigente), mientras que la AMEXCID había cumplido con su primer año de existencia. La segunda, a que una característica común de los donantes emergentes (como México) no miembros al CAD (salvo los países árabes donantes) es, precisamente, su fragmentación y “debilidad institucional [...] encubierta en su insuficiente número de personal capacitado, dependencia estructural y permanentes esfuerzos por orientar sus acciones y estrategias con el fin de conseguir sus propósitos, mientras que sus oficinas y agencias suelen carecer de poder re-

lativo frente a otras instancias gubernamentales”.⁵⁰ Esto indica que el estatus del proceso a favor de la institucionalidad de la CID de México se encuentra –como ocurre en países similares– en ciernes, en donde confluyen avances y elementos de oportunidad.

CONCLUSIONES

En años recientes, diversos países, organismos internacionales y mecanismos de gobernanza global han apostado por incrementar y mejorar los esquemas de cooperación entre sí, en la lógica de que al superar gradualmente los costos de transacción (dificultades) inherentes a la colaboración, es plausible facilitar que sus promotores consigan con mayor margen de oportunidad los propósitos planteados.

En este sentido, una de las estrategias más recurrentes a favor de dicho propósito ha sido la renovación o creación, según cada caso, de las instituciones responsables de impulsar y gestionar a la CID gubernamental, emanando de tales procesos múltiples experiencias, cuyas principales características y efectos han sido aquí analizados desde la perspectiva mexicana, durante el sexenio del presidente Calderón.

Este eje de análisis (sustentado en el institucionalismo) se considera adecuado dado que el diseño y funcionalidad de las instituciones oficiales que realizan CID (usualmente denominadas agencias) son relevantes, pues dichos elementos determinan en buena medida la capacidad de los gobiernos para que mediante colaboración externa los objetivos planteados sean conseguidos.

En este contexto, durante el sexenio del presidente Calderón, en donde la política exterior en términos generales se caracterizó por no ser prioritaria, por iniciativa del PRI en la Cámara de Senadores, en el año 2011 entró en vigor la LCID, cuyo fin es incidir de manera proactiva en la formulación, conducción y regulación de la CID oficial de México. Los referidos propósitos fueron premeditadamente configurados con el fin de atender las áreas de oportunidad de la cooperación mexicana en su momento sintetizadas, con miras a que esta actividad, en su dimensión de política pública supeditada a los objetivos y directrices de la política exterior, sea instrumentada a través de procesos e instancias más eficaces.

A partir de esta emblemática fecha, la CID mexicana, la cual se caracteriza por su prolijidad, diversidad y dinamismo, dado que se despliega simul-

⁵⁰ Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*: Londres, Zed Books, 2012, p. 94.

táneamente en sus dimensiones bilateral, multilateral, triangular, sea en su faceta de oferente o receptor, ha iniciado un proceso de transformación institucional y operativa, cuyo principal efecto ha sido la creación de la AMEXCID en 2011. Empero, y como era previsible, la entrada en vigor de la LCID e inclusive la creación de la AMEXCID, por sí mismas no han conseguido que, en automático, se cuente con mejoras significativas de institucionalización de la CID mexicana. Tal circunstancia, que demora el proceso a favor de la configuración de una política de Estado consolidada en este ámbito de la política exterior, permite confirmar la argumentación central de esta investigación referida al inicio de este escrito. Lo señalado se sustenta por el hecho de que a pesar de la obligatoriedad por parte del Poder Ejecutivo en cuanto a cumplir en tiempo y forma con las estipulaciones incluidas en la Ley, la Agencia no contó con el respaldo político ni financiero que ameritan sus funciones, mientras que el Programa, el Registro Nacional (vía un Sistema un Información) y el FONCID oficialmente no fueron conformados antes del ocaso del sexenio de Calderón.

Lo anterior sucede en razón a la conjunción, *inter alia*, de al menos tres factores interrelacionados entre sí, a saber: el déficit de interés, liderazgo y voluntad por parte de la presidencia para echar a andar integralmente el referido andamiaje institucional; limitados tiempos dispuestos en la Ley para ello; así como insuficientes capacidades institucionales para lograrlo. La conjunción de estos tres factores ha dejado a la AMEXCID, de alguna manera, “entrampada” entre los determinantes primero y segundo, disminuyendo su capacidad para echar a andar de manera completa antes de diciembre de 2012 las múltiples disposiciones de la Ley.

De esta forma y debido a las circunstancias señaladas cuya responsabilidad se encuentra repartida entre los actores citados (aunque en términos diferenciados), al término del periodo presidencial estudiado y más allá de reconocer los avances conseguidos, se registra un importante déficit en cuanto al cumplimiento de las disposiciones en la LCID. Esto sucede en términos de la creación y puesta en marcha de buena parte de las nuevas normas y plataformas institucionales con base en las cuales según esta normativa jurídica, una renovada política mexicana de CID debe operar de forma escalonada a partir del año 2011.

Finalmente, este estudio en su conjunto permite constatar que si bien durante el gobierno del presidente Calderón la cooperación mexicana además de mostrar continuidad programática de su ejercicio ha registrado adelantos en materia de institucionalización y construcción de una política pública de Estado en este asunto, el alcance registrado al final del sexenio no correspondió conforme a lo dictado por la referida ley. Esto se observa en las percepciones de satisfacción de expectativas a este respecto en secto-

res clave en el tema en cuestión, cuyo puntaje promedio en los grupos consultados fue de 5.42 puntos. Por tanto, debido al menos a los tres factores previamente impresos, el gobierno federal 2000-2006 heredará a la próxima administración los cimientos necesarios para gradualmente continuar trabajando en pro de una política de Estado en materia de CID.

Corresponde por tanto continuar expectantes respecto a la manera en que el gobierno federal 2012-2018 deberá cumplir cabalmente el contenido integral de la LCID, con miras a continuar el camino a favor de la conformación de una CID más eficaz, realizada al amparo de instituciones y procedimientos capaces de contribuir con mayor impacto al desarrollo nacional y a la política exterior del país.

REFERENCIAS

- AMEXCID-DGCTC, “Boletín Electrónico”, agosto-septiembre de 2011, México.
- , “Entrevista a Rogelio Granguillhome, titular de la AMEXCID”, AMEXCID, México, 2012.
- “Argentina dañó relación con México por autos: SRE”, *El Universal*, México, 27 de abril de 2012.
- Benítez, Raúl y Carlos Rodríguez, “Inseguridad, instituciones e integración subregional”, en Alejandro Chanona Burgete y Yadira Gálvez Salvador (coords.), *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*, México, UNAM, 2011.
- Center for American Progress, “Interactive Map: Foreign Aid: Country by Country Assistance for 2011”, 2012.
- Garzón, Luis Eduardo, “El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, núm. 28, 2011.
- “Derbez da cemento, becas y alambre por dirigir OEA”, México, *La Crónica*, 17 de enero de 2005.
- Deudney, Daniel y John Ikenberry, “Nature and Sources of Liberal International Order”, *Review of International Studies*, vol. 25, núm. 2, 1999, pp. 179-196.
- Green, Rosario, “Panorama general de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Pluralidad y Consenso*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2008.
- , “Política exterior de Estado con los tres órdenes de gobierno”, *El Universal*, México, 10 de agosto de 2012.
- Karns, Margaret y Karen Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2010.
- Keohane, O. Robert, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder y Nueva York, Westview Press, 1989.
- Krasner, Stephen D. (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

- Lancaster, Carol, *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Londres, The University of Chicago Press, 2007.
- Mawdsley, Emma, *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Londres, Zed Books, 2012.
- OECD-DAC, "Development: Aid to Developing Countries Falls because of Global Recession", París, OECD-DAC, 2012.
- , Stat. Extracts, "DAC 2a ODA Disbursements", París, OECD-DAC, 2012.
- Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.
- Prado Lallande, Juan Pablo y Elizabeth Tadeo Villegas, "La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?", *Revista Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, núm. 39, La Plata, Argentina, 2009.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política exterior de Estado", en Emilio Rabasa, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.
- SRE-URECI-DGCTC, *Informe México de Cooperación Internacional 2010*, SRE-URECI-DGCTC, México, 2010.
- SRE-AMEXCID-DGCTC, *Informe Anual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011*, SRE-AMEXCID-DGCTC, México, 2011.
- , "Boletín electrónico", México, agosto-septiembre, 2011.
- Sterling-Folker, Jennifer, *Making Sense of International Relations Theory*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2006.
- Soria Morales, Ernesto, "La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo...", en Beatriz Schmukler *et al.* (coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo. Hacia una agenda participativa*, México, Instituto Mora/Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- Tripp, José Octavio y Bernadette Vega, "Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y triangular de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, IUDC, núm. 28, 2011.
- Velázquez, Flores Rafael y Jorge Schiavon, "La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón", en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM/BUAP-Sitesa, 2009.
- Walz, Julie y Vijaya Ramachandran, "Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance", *Center for Global Development*, document de trabajo 273, Washington, D. C., 2011.