

Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional*

Luz María de la Mora Sánchez

Introducción

Durante los años noventa, México asumió caminos divergentes para ubicarse en el escenario internacional. En lo que se refiere a la integración económica y la liberalización de su mercado, fue pionero en el desarrollo de instituciones entre países emergentes y un ejemplo para países en desarrollo. Si bien avanzó en la institucionalización de su agenda económica, no logró hacer lo propio con su agenda de cooperación internacional para el desarrollo (en adelante CID).¹

* La preparación de este trabajo fue posible gracias al apoyo financiero del Woodrow Wilson International Center for Scholars (wwics) y del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi). Agradezco el invaluable apoyo que recibí del Instituto de México en el wwics durante la investigación y elaboración del mismo. También agradezco al embajador Jorge Alberto Lozoya, a Magdy Martínez-Solimán, a Tim Kessler, Yemile Mizrahi y Claudia Salgado por sus comentarios a un primer borrador de este documento.

¹ Aunque el término *cooperación internacional para el desarrollo* no tiene una definición única, para propósitos de este trabajo se refiere a la cooperación internacional técnica y científica, y educativa y cultural, así como a la asistencia humanitaria, pues es la que carece de normativa en México. No se considera la cooperación que ofrecen las instituciones financieras internacionales a través de

La implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el acceso a la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicos (OCDE) en 1994 determinaron un nuevo papel para México no sólo en la economía global, sino también en la agenda de desarrollo internacional. La membresía en el TLCAN y en la OCDE efectivamente transformó el papel de México en la escena mundial. Ese mismo año México abandonó el G77 en el seno de las Naciones Unidas, en consonancia con sus credenciales en la OCDE.² Congruente con un modelo de desarrollo orientado al exterior, en 1993 se adhirió al foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y en 1997 estableció el Acuerdo Global con la Unión Europea, el primer acuerdo que incluyó un tratado de libre comercio, un diálogo político y un acuerdo de cooperación internacional. A partir de estas transformaciones, el mundo desarrollado se creó la expectativa de que México evolucionaría para jugar un papel más prominente como donante en la cooperación internacional.³

Esta serie de acuerdos dio una nueva estatura a México en el concierto internacional y le abrió nuevas oportunidades económicas, pero también implicó un proceso de desarrollo institucional en una diversidad de áreas de política económica, como competencia, propiedad intelectual, telecomunicaciones,

créditos preferenciales ni la cooperación económica como los tratados o acuerdos comerciales que en México cuentan ya con un marco normativo.

² El G77 fue creado en 1964 para analizar temas vinculados a la cooperación en alimentación, agricultura, comercio, energía, industria, finanzas y temas monetarios. En un principio estuvo formado por 77 países y actualmente cuenta con 130 miembros.

³ Jorge Alberto Lozoya, "México y la cooperación internacional", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, p. 138. Gerardo Bracho, *México: hacia una nueva política de cooperación internacional*, México, Delegación ante la OCDE, mayo de 2007. Entrevista a Magdy Martínez Solimán, coordinador residente del Sistema de las Naciones Unidas en México y representante residente del PNUD, 14 de septiembre de 2009.

comercio y regulación. Estas instituciones establecieron los fundamentos para la modernización económica de México.

Así como se dio un proceso de transformación de instituciones económicas para responder a una integración más profunda con el mercado global, también se inició un proceso de creación de instituciones acorde con una política de CID que reflejaba la intención de tener mayor presencia en la comunidad internacional. En 1998, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, México creó su primera agencia de CID: el Instituto Mexicano para la Cooperación Internacional (Imexci), dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y se dio un primer borrador de ley para regularla. La meta era permitirle a México implementar una cooperación congruente con sus políticas interior y exterior.⁴ Sin embargo, en contraste con el proceso de creación de instituciones económicas, los esfuerzos en la CID no fueron sostenibles. La iniciativa de ley no llegó al Congreso en tanto que con la llegada del presidente Vicente Fox en 2000, el Imexci fue desmantelado y México quedó con un vacío institucional en esta área.

En diciembre de 2007 el Senado mexicano buscó atender este vacío con la aprobación de la Ley para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, presentada por la senadora del PRI Rosario Green, quien fue secretaria de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Zedillo.⁵ Para que la ley sea promulgada será necesario contar con la aprobación de la Cámara de Diputados, que ya inició el proceso de dictamen y podría someterla a votación en 2010. De aprobarse, el presidente Fe-

⁴ J. A. Lozoya, *La nueva política mexicana de cooperación internacional y su entorno mundial*, en <http://molinamiguel.files.wordpress.com/2008/02/la-nueva-politica-mexicana-de-cooperacion-internacional-y-su-entorno-mundial.pdf> (consultado el 21 de agosto de 2009).

⁵ Senado de la República, Proyecto de Decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, México, 13 de diciembre de 2007.

lipe Calderón tendría la oportunidad histórica de reposicionar a México en este tema, pues la iniciativa prevé un proceso de creación de instituciones que mejoraría de manera significativa la posición de México para apuntalar su política de CID y, en última instancia, sus agendas de desarrollo nacional y de política exterior.

El gobierno del presidente Calderón Hinojosa ya está jugando un papel prominente en diversas áreas de la agenda de la CID, como la lucha contra el narcotráfico, mediante la Iniciativa Mérida y los debates en la ONU; el cambio climático con la propuesta de creación de un “Fondo Verde” y su liderazgo en el Foro de las Principales Economías sobre Energía y Cambio Climático;⁶ el desarrollo regional, por medio del Proyecto Mesoamérica (PM), y la arquitectura financiera internacional, a través de su actuación en el G20. En su carácter dual de receptor y donante o cooperante y como país de desarrollo medio, México está bien posicionado para actuar como un puente en la CID en el marco del Proceso de Heiligendamm (el diálogo de alto nivel entre países industrializados reunidos en el G8 y el G5, este último constituido por Brasil, China, India, México y Sudáfrica), donde la cooperación internacional para el desarrollo es una de las cuatro áreas prioritarias. Dicho diálogo se lleva a cabo en

⁶ En la Cumbre del G5-G8 de 2008, el presidente Calderón introdujo por primera vez la idea de un Fondo Verde de 10 000 millones de dólares para combatir el cambio climático utilizando un esquema de responsabilidad compartida o de cooperación horizontal. El Fondo sería administrado por un organismo internacional como el Banco Mundial o alguna otra agencia multilateral, se constituiría a partir de las contribuciones de todos los países y estaría disponible para financiar proyectos a nivel mundial en contraste con los mercados de emisiones de carbón (Presidencia de la República, Mexico Inserts Green Fund Proposal into G-8 and G-5 Meeting, nota de prensa, 9 de junio de 2008. Mark Stevenson, “Mexico: ‘Green Fund’ Better than Carbon Credits”, en *ABC News International*, 22 de junio de 2009, en <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=7903715> [consultado el 21 de agosto de 2009]).

el contexto de una “revolución silenciosa [...] en el régimen de asistencia al desarrollo”⁷ en donde economías emergentes como Brasil, China o India están incrementando su ayuda a otros países en desarrollo a la vez que cuestionan las reglas tradicionales de asistencia multilateral al desarrollo. México también se podría posicionar como un interlocutor válido de la CID entre el norte y el sur.

Como en otras áreas de política en México, la CID requiere una reforma estructural.⁸ Si bien esta reforma necesita de recursos y estrategia, exige sobre todo una visión política del Ejecutivo y el Legislativo que reconozca los beneficios que de ella pueden derivar para el país. La premisa de este trabajo es que México podría ocupar un lugar de mayor relevancia en la CID, y obtener mayores beneficios políticos, económicos y de desarrollo, si contara con un marco legal que definiera mecanismos organizacionales, instituciones apropiadas y recursos propios para su desarrollo e implementación. Dotar a México de instrumentos legales, financieros y administrativos le permitiría mejorar su capacidad para responder de manera oportuna y proactiva en la CID. La construcción de un marco legal efectivo para la CID requerirá trabajar con otras dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que establece la normativa contable, administrativa y financiera para su ejercicio. Esto fortalecerá sustantivamente las capacidades de la SRE al garantizar que la CID se utilice efectivamente como una herramienta de política exterior en consonancia con los intereses de política nacional. Por último, pero no de menor

⁷ Ngaire Woods, “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance”, en *International Affairs*, vol. 84, núm. 6, noviembre de 2008, p. 1205. Disponible en <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/ChinaNew%20donorsIA.pdf> (consultado el 21 de agosto de 2009).

⁸ J. A. Lozoya, “México y la cooperación internacional”, p. 139.

importancia, permitirá promover una agenda sustantiva en la materia, que ayudaría a mejorar la imagen de México ante el mundo al presentarse como un actor constructivo capaz de contribuir a enfrentar los problemas del mundo.

Este trabajo propone la promulgación de la ley de CID que tendría que ir acompañada de un paquete de adecuaciones a diversas leyes y disposiciones (presupuesto, fiscal, aduanas o compras públicas) que inciden directamente sobre la operación de la cooperación en México. Con ello el país estaría dotado de las herramientas legales, administrativas y financieras necesarias para actuar de forma más estratégica. También ofrece recomendaciones operativas para que México pueda superar los obstáculos existentes en el desarrollo e implementación de su agenda de cooperación. Este proceso será una prueba más de la capacidad política del Ejecutivo y el Legislativo para llegar a acuerdos que sean de beneficio para el país.

El papel de México en la cooperación internacional

La cooperación internacional es relevante por consideraciones técnicas y políticas como instrumento de política exterior y de promoción del desarrollo nacional. La cooperación internacional para el desarrollo ofrece una forma de reducir tensiones y abre vías suaves para el diálogo entre países.⁹ La cooperación internacional no es una práctica asistencial sino que construye relaciones mutuamente benéficas; de hecho “los países más avanzados ofrecen cooperación por interés propio que incluye el afán de alcanzar una globalidad sana y eficiente”.¹⁰ Como

⁹ *Ibid.*, p. 133.

¹⁰ J. A. Lozoya, “La nueva política de cooperación internacional de México”, en *Foro Internacional* 166, vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, p. 933. Ro-

instrumento de política exterior, la CID es uno de los pocos instrumentos con los que México cuenta para, de manera efectiva, buscar influir, promover y defender sus intereses en el exterior. Como un instrumento para promover el desarrollo nacional, la CID se ha dirigido hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que buscan ante todo reducir la pobreza y elevar los niveles de bienestar de la población.

El contexto internacional

Por décadas, México ha buscado orientar el debate sobre la CID dentro del Sistema de las Naciones Unidas, en el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE y, más recientemente, en el diálogo de alto nivel entre el G8 y el G5 en el Proceso de Heiligendamm.¹¹ En el APEC México ha participado en el Subcomité de Cooperación Técnica y Económica establecido en 1998 bajo el liderazgo del embajador mexicano Jorge Alberto Lozoya. Este subcomité busca, entre otras cosas, el desarrollo del capital humano y la integración de las 21 economías del mecanismo en el mercado global.¹²

salba Ojeda, "Mexico's Experience in the Area of TCDC and International Cooperation", SP/XV.RDCIALC/Di núm. 7-02, 15 Meeting of Directors of International Cooperation of Latin America and the Caribbean, Montevideo, Uruguay, 12 de marzo de 2002. Disponible en http://www.sela.org/public_html/AA2K2/eng/docs/coop/spxvrdcialcdi7-02/spxvrdcialcdi7-2.htm (consultado el 17 de agosto de 2009).

¹¹ El Proceso de Heiligendamm busca profundizar "discusiones sobre estrategias de desarrollo, efectividad de la ayuda y armonización" a través del intercambio de las experiencias de cada país. Véase Interim Report on the Heiligendamm Process at the G8 Summit in Hokkaido Toyako, 7-9 de julio de 2008. Disponible en http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0709_01_en.pdf (consultado el 21 de agosto de 2009).

¹² Entre 1994 y 2009, México participó en 156 proyectos de Ecotech. Asimismo, ha propuesto 23 proyectos y ha copatrocinado 133 (Secretaría de Economía, Dirección General de Negociaciones Multilaterales y Regionales).

En 2001 México fue sede de la Conferencia Internacional para el Financiamiento al Desarrollo que resultó en el Consenso de Monterrey, en el que se identificó el papel complementario de la asistencia financiera para apuntalar el desarrollo.¹³ En Monterrey los donantes tradicionales se comprometieron a destinar 0.7% de su PIB a la ayuda internacional. En el CAD de la OCDE, aunque México ha sido observador, se ha comprometido con el cumplimiento de la Declaración de París de 2005 y la Agenda de Acción de Accra de 2008, que establece las reglas, los principios, los tiempos y los indicadores para promover la efectividad de la ayuda.¹⁴

De tiempo atrás, México ha sido defensor y practicante de la cooperación sur-sur (CSS) y de la cooperación triangular (CT). La primera involucra al menos a dos países en desarrollo que participan en actividades de cooperación, mientras que la segunda combina recursos y capacidades de un país en desarrollo y uno desarrollado para ofrecer asistencia a un tercer país. Ambas modalidades se utilizan cada vez más para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dado sobre todo que la crisis económica y financiera desatada en septiembre de 2008 ha reducido la disponibilidad de recursos del norte para poder cumplirlos en 2015. Más aún, la CSS, que tradicionalmente se ha dado en forma de asistencia técnica, ahora también está empezando a llegar como recursos frescos de países como China o India.¹⁵

¹³ OCDE, *Managing Aid. Practices of DAC Member Countries*, OCDE (Better Aid), 2009, p. 11.

¹⁴ La Declaración de París establece cinco principios (apropiación, alineación, armonización, administración por resultados y mutua rendición de cuentas) que los donantes deben seguir cuando ofrecen asistencia al desarrollo de modo que se garantice el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (OCDE, Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda, 2005).

¹⁵ N. Woods, *art. cit.*, p. 1205.

En el Proceso de Heiligendamm, México tiene una posición privilegiada, pues es el único país en desarrollo que lleva a cabo CSS y CT al tiempo que es miembro de la OCDE y observador del CAD. Esto le da la posibilidad de entender las necesidades del sur y los cuestionamientos del norte sobre una implementación efectiva de la asistencia internacional para el desarrollo. Heiligendamm reconoce el potencial de la CT entre países desarrollados y en desarrollo, pues dicha modalidad permite compartir experiencias de desarrollo que tienen más posibilidades de adaptarse institucionalmente a las necesidades, restricciones y oportunidades de países en desarrollo.¹⁶ La prioridad dada a este tema coincide también con crecientes cuestionamientos a la efectividad de la ayuda internacional, especialmente en África. Heiligendamm se ha enfocado en ese continente para definir la forma en que se podrá optimizar la modalidad triangular. Sin embargo hay interés en ampliar la discusión y las acciones de CT a otras áreas geográficas y aquí México, dada su historia de cooperación en América Latina, puede jugar un papel clave para promover que la región sea incluida en la agenda de cooperación del Proceso de Heiligendamm.¹⁷

A pesar del gran potencial de México para promover la CID, las realidades institucionales limitan lo que se puede lograr. En 2005, la SRE comisionó un estudio al Centro de Investigación y

¹⁶ En la Cumbre de L'Aquila de 2009 los países participantes acordaron promover la cooperación triangular "caso por caso y de acuerdo con las capacidades nacionales de cada país" (Centro de Información del G8, "G8+G5 Declaration-Promoting the Global Agenda. Annex 1-Concluding Report of the Heiligendamm Process", 9 de julio de 2009, en <http://www.bmwi.de/English/Redaktion/Pdf/g8-laquila-g5-g8-joint-declaration-annex-1-deutsche-seite,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> [consultado el 21 de agosto de 2009]). Véase también Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Tendencias y desafíos en la cooperación internacional y la movilización de recursos para el desarrollo en América Latina y el Caribe", LC/G.2380 (SES.32/15), 13 de mayo de 2008, p. 5.

¹⁷ Entrevista a Karen Turner, USAID, Washington, D. C., 20 de agosto de 2009.

Docencia Económicas (CIDE) para evaluar la política de cooperación internacional de México. El estudio encontró que a lo largo del tiempo las diferentes administraciones han mostrado diversos niveles de compromiso e interés en la materia. Reconoce que el marco institucional de la SRE para atender las necesidades y los compromisos del país en esta área se han caracterizado por una serie de ajustes que a la larga han erosionado la continuidad institucional y han llevado a programas fragmentados que carecen de una visión o coordinación estratégicas. El estudio encuentra que la CID de México ha demostrado una pobre coordinación entre la SRE y las diferentes dependencias y agencias del gobierno federal responsables de implementar proyectos de cooperación. Como resultado, el país no ha logrado aún articular una política de CID integral que establezca prioridades, coordine actores y acciones, y proporcione recursos suficientes.¹⁸ En el seno de los debates del CAD en la OCDE, la delegación de México también ha llegado a una conclusión similar.¹⁹

En un contexto de grandes y constantes cambios y retos al desarrollo, México requiere repensar su política de cooperación internacional para el desarrollo. Si bien el país cuenta con una larga y rica tradición en el terreno de la cooperación y con una historia sustantiva que ha dado muestras de solidaridad y ha practicado la cooperación, su agenda e instrumentos para desarrollarla requieren de mayor coherencia. México se ha comprometido con los principios y las reglas para una coope-

¹⁸ El estudio también ofrece recomendaciones sobre cómo México puede promover su sistema de evaluación para contar con un mejor diagnóstico del impacto de sus acciones de cooperación, así como una breve evaluación de su política de cooperación. Véase CIDE, *Elementos para la evaluación de la política de cooperación internacional de México. Sección 1. El sistema de evaluación de la política de cooperación internacional de México: síntesis de un diagnóstico*, 2005, p. 10.

¹⁹ Delegación permanente de México ante la OCDE, *La reforma y las tareas de la cooperación mexicana: el papel del DAC*, 2008.

ración efectiva, pero su implementación está descoordinada, dispersa y fragmentada porque hasta hoy no ha contado con los fundamentos institucionales, administrativos y financieros para desarrollarla.

El difícil camino hacia la construcción de instituciones para la CID

Desde la década de los ochenta México ha intentado, en varias ocasiones, establecer tanto una política de CID como los mecanismos institucionales apropiados para su implementación. Sin embargo, cada intento se ha quedado a la mitad. Esta sección explora estos episodios y deriva lecciones que podrían ser de utilidad para futuros esfuerzos.

En 1985, México creó la Dirección en Jefe para la Cooperación Internacional dentro de la SRE. En 1990 el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, estableció la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, que coordinaba la agenda de política exterior de México en la región, y buscó apuntalar el esfuerzo desplegado por diferentes países para estabilizar la región. La Comisión fue el primer esfuerzo del gobierno mexicano por concentrar en un solo órgano la coordinación de las actividades de cooperación que entonces realizaban 23 agencias del gobierno mexicano. En 1994 el secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, amplió el mandato de la Comisión para incluir el Caribe. El programa mexicano de cooperación más significativo en los años noventa fue implementado de manera exitosa a través de esta comisión, que posteriormente fue integrada al Imexci.

En 1994, bajo el gobierno del presidente Zedillo, la SRE pasó por un nuevo proceso de reestructuración para crear la Subsecretaría para la Cooperación Internacional, la cual es-

tuvo bajo la responsabilidad de Javier Treviño.²⁰ Este elevado estatus otorgado a la CID puede entenderse como el resultado de la prioridad que la administración de Zedillo asignó al tema, así como a la intención de articular una política de cooperación con metas, principios e instrumentos claros en consonancia con un modelo de desarrollo económico vinculado al exterior. Hay que recordar que este proceso coincide con los primeros años de implementación del TLCAN, de la participación de México en la OCDE y en el APEC, así como con la negociación del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México, todos ellos instrumentos que corrían por vías paralelas, pero que, en su conjunto, reflejaban la intención de México de tener una elevada presencia en los temas de la agenda económica y de cooperación internacional para apuntalar un proyecto nacional vinculado al exterior.

El desarrollo institucional de la CID alcanzó una nueva etapa en 1998 cuando México creó el Imexci, que se constituyó como la primera agencia mexicana para la cooperación internacional. La entonces secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, concibió al Imexci como un instrumento para una articulación coherente de los intereses nacionales y de política exterior de México a través de la CID.²¹ El primer director del Instituto, el embajador Jorge Alberto Lozoya, destaca

²⁰ Entrevista con Marco Alcázar, ex director general para Cooperación con Centroamérica, 7 de agosto de 2009. Durante la administración del presidente Fox, la Subsecretaría se convirtió en la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional. La autora de este artículo fungió como jefa de esta unidad entre septiembre de 2007 y enero de 2009.

²¹ Rosario Green, "La cooperación internacional para el desarrollo: el papel de la universidad", ponencia presentada en la 11 Reunión Nacional de Responsables de Cooperación Académica, Universidad Iberoamericana, p. 5. Disponible en http://www.uia.mx/reunionanuies/ponencias_reunion/emb_green.doc (consultado el 2 de agosto de 2009); y J. A. Lozoya, *La nueva política mexicana de cooperación internacional...*, p. 16.

que el Imexci reflejó la convicción del presidente Zedillo y de la secretaria Green de la importancia de la CID, especialmente con Centroamérica.²² El Imexci se enfocó en reforzar las capacidades institucionales del país por medio de la capacitación y entrenamiento de su personal en el diseño y la implementación de proyectos con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como en mejorar la coordinación entre programas bilaterales y multilaterales de cooperación a fin de optimizar la asignación de recursos, sobre todo para la CID, que México ya ofrecía en Centroamérica.²³

El Imexci, sin embargo, nació con una debilidad institucional: su creación obedeció a un decreto presidencial. Esto significó que su estructura podía modificarse o eliminarse con un cambio al reglamento interior de la SRE. Como resultado, la nueva institución tuvo una vida corta. Desapareció en 2001 después de que el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, tomara posesión del cargo al inicio del gobierno del presidente Fox. La estructura administrativa del Imexci fue utilizada para crear la nueva Subsecretaría de Relaciones Económicas y las diferentes áreas de cooperación se ubicaron en diferentes áreas de la Cancillería. Esta reestructuración se justificó por el papel más prominente que se esperaba que la SRE jugaría en el área de negociaciones comerciales internacionales y en la promoción de la inversión; un proyecto que nunca se materializó.²⁴ Las razones detrás de la decisión del entonces

²² J. A. Lozoya, *La nueva política de cooperación internacional de México...*

²³ R. Ojeda, *op. cit.*

²⁴ Entrevista con el doctor Miguel Hakim, 4 de agosto de 2009.

canciller Castañeda no fueron explícitas en el discurso de toma de posesión como secretario de Relaciones Exteriores.²⁵ Sin embargo, es posible especular sobre algunas explicaciones. Por ejemplo, es posible que el interés en el Plan Puebla-Panamá (PPP), un ambicioso programa de infraestructura para Mesoamérica, haya desplazado los temas y las prioridades que tradicionalmente habían sido parte de la agenda mexicana de la CID y, ante la ausencia de recursos, se haya decidido darle prioridad a la agenda del PPP. La desaparición del Imexci también estuvo acompañada por un cambio en las prioridades de política exterior al privilegiar la educación y la cultura sobre otros temas de la cooperación. Castañeda propuso crear una red de Institutos México, similares al concepto del Consejo Británico o el Instituto Cervantes, enfocada a la promoción de la imagen de México mediante la difusión en el exterior de su riqueza cultural.²⁶ Sin embargo, dicha propuesta no sobrevivió a su administración por la falta de viabilidad financiera y, nuevamente, por su debilidad institucional. El entonces secretario Castañeda mostró una actitud ambigua ante la CID, pues aun cuando sus decisiones frenaron un proceso de institucionalización que ya venía de tiempo atrás, al momento de dejar su cargo en el gabinete del presidente Fox, en enero de 2003, destacó la participación de México en la construcción del Consenso de Monterrey en 2002 (sin duda uno de los eventos internacionales recientes

²⁵ Jorge Castañeda Gutman, "Discurso inaugural 'Diplomacia mexicana para el inicio de un nuevo milenio', 2 de diciembre de 2000", en J. Castañeda Gutman, *Discursos del secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda, julio-diciembre de 2002*, México, SRE (Textos de Política Exterior), 2002, p. 11.

²⁶ J. Castañeda Gutman, "Testimonio ante el Senado de la República", "La política exterior de México: avances y desafíos" y "El Acuerdo México-UE: un medio para orientar el proceso de globalización a favor del desarrollo", en J. Castañeda Gutman, *op. cit.*, pp. 67-68 y 121.

más significativos en el desarrollo de la agenda de CID), como una de las mayores contribuciones de su gestión.²⁷

El poder discrecional de un secretario de Estado para tomar este tipo de decisiones también puede explicar estos cambios. Pero como en cualquier otra secretaría de Estado en México, el titular cuenta con la facultad legal, en este caso, para modificar o eliminar el Imexci mediante cambios al reglamento interior. El débil fundamento institucional del Instituto lo hizo el candidato ideal para reasignar recursos para nuevas prioridades. En suma, la experiencia muestra que para que un proceso de desarrollo institucional sea exitoso es indispensable contar con una ley que lo mandate; un decreto del Ejecutivo no ofrece la base política ni jurídica para garantizar su permanencia.

El papel de México en la cooperación sur-sur y triangular

El papel presente y futuro de México en la CID está cada vez más del lado del donante. Países como Brasil, China, Corea del Sur, India e incluso México han sido identificados como “donantes emergentes” (aun cuando llevan décadas ofreciendo cooperación sur-sur) para diferenciarlos de los donantes tradicionales del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. Estos donantes emergentes conciben la CID como un instrumento para promover sus agendas de política exterior y sus metas de desarrollo nacional. Por ejemplo, en África, China e India han asignado millones de dólares a programas de cooperación para

²⁷ “El presidente Vicente Fox Quesada anunció nombramientos en su gabinete”, discurso, Presidencia de la República, 10 de enero de 2003, en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=4260> (consultado el 13 de agosto de 2009).

el desarrollo de infraestructura, en tanto que Brasil ha utilizado sus industrias de tecnología agropecuaria para desarrollar programas de cooperación con diferentes países.²⁸ En 2008 la SRE, junto con el Centro de Comercio Internacional de la UNCTAD, desarrolló una estrategia para promover la cooperación y la promoción económica de México con ese continente.²⁹ México también podría utilizar la CID para apoyar sus metas de política interna y exterior aun si no puede destinar la misma cantidad de recursos financieros que ya ofrecen otros donantes emergentes.

En perspectiva histórica, puede señalarse que entre 1960 y 1980, la política de cooperación de México fue abundante en su discurso, pero limitada en sus acciones. A partir de los años ochenta, los recursos derivados del auge petrolero le permitieron convertirse en un actor con mayor presencia en la CID, especialmente en Centroamérica y el Caribe. Por ejemplo, México y Venezuela diseñaron el Acuerdo de San José (ASJ) en 1980 para ayudar a los países centroamericanos y caribeños a superar el golpe derivado del incremento en los precios internacionales del petróleo ofreciéndoles condiciones preferenciales de financiamiento. El ASJ también apoyó dos prioridades de política mexicana: promover la estabilidad de la región y el desarrollo de negocios de México en ella. Mediante la creación de una línea de crédito preferencial, el ASJ permitió el financiamiento para importaciones mexicanas en la región y la participación en el desarrollo de infraestructura. También abrió nuevas oportu-

²⁸ Paulo Sotero, "Brazil as an Emerging Donor: Huge Potential and Growing Pains" en *Development Outreach*, World Bank, febrero de 2009. Disponible en <http://www1.worldbank.org/devoutreach/articleid526.html> (consultado el 8 de agosto de 2009).

²⁹ Eric Álvarez, "Anteproyecto para el desarrollo de una estrategia de comercio y cooperación México-África", Documento de trabajo, International Trade Center/SRE (ITC), 2009.

tunidades de mercado para las empresas mexicanas.³⁰ Aunque el ASJ es un programa de cooperación internacional clave para México, es manejado por la SHCP y la SRE tiene una limitada participación para definir la asignación de dichos recursos, lo que impacta negativamente la política de CID de México hacia esa región, al igual que la mayor presencia del empresariado mexicano.

En marzo de 2001, el presidente Fox anunció de manera espectacular el Plan Puebla-Panamá como una iniciativa de integración regional que impulsaría el desarrollo de infraestructura y daría un impulso al crecimiento y el desarrollo en Centroamérica y los nueve estados del sur-sureste de México.³¹ Fox esperaba que con esta propuesta fluyeran grandes cantidades de inversión pública y privada a la región para fomentar programas de desarrollo humano y la construcción de carreteras, el desarrollo de las telecomunicaciones y redes eléctricas.³² Algunos proyectos de infraestructura venían de tiempo atrás, pero el PPP ofrecía la posibilidad de acelerar su implementación, como fue el caso de la red de electricidad (SIEPAC) y la red de infraestructura carretera (RICAM).

³⁰ En la actualidad el Acuerdo de San José aún opera con un fondo de más de quinientos millones de dólares (MDD). En 2008 se utilizaron recursos económicos del Acuerdo para crear un fondo de 30 MDD para apoyar la Iniciativa de Vivienda del Proyecto Mesoamérica.

³¹ “Conferencia de prensa que ofrecieron los jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, San Salvador, 15 de junio de 2001”, Presidencia de la República, en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/contenido=1285> (consultado el 12 de agosto de 2009).

³² El PPP se lanzó con 23 proyectos que podrían representar inversiones hasta por 8000 MDD (Bosco Martí Ascencio, “Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 83, junio de 2008, p. 12). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que el Proyecto Mesoamérica puede llegar a representar cuando mucho 5000 MDD (entrevista con Miguel Manzi, coordinador del Proyecto Mesoamérica en el BID, Washington, D. C., 11 de agosto de 2009).

Si bien el PPP se concibió como un proyecto de integración, también se entendía como parte de la agenda de cooperación internacional de México hacia la región en la medida en que la participación mexicana ofrecería asistencia técnica para el desarrollo y la implementación de los proyectos. De acuerdo con el representante del BID para el PPP, Miguel Manzi, desde el punto de vista financiero, la cooperación mexicana era fundamental para darle viabilidad a los proyectos.³³

Desde su lanzamiento, el PPP sufrió de serias limitaciones institucionales.³⁴ Primero, nació sin apropiación institucional y no se concibió con una institucionalidad propia que le permitiera una coordinación efectiva de sus actividades y proyectos, solicitar presupuesto o actuar como un vínculo sustantivo para dar coherencia a la política exterior de México hacia la región en el desarrollo de las actividades del PPP y la diversidad de proyectos de cooperación que tradicionalmente México venía desarrollando en la zona. El PPP, en su inicio, fue parte de la Oficina de la Presidencia, desvinculado de la SRE; en 2002 se reubicó en dicha dependencia donde primero fue parte de la Subsecretaría de Relaciones Económicas y posteriormente (2003) de la Subsecretaría para América Latina y el Caribe, en ambos casos bajo Miguel Hakim como subsecretario. A nivel regional, el PPP también carecía de una estructura institucional que le permitiera el logro de sus objetivos. No fue sino hasta 2004 cuando se le dio una institucionalidad a nivel regional.³⁵

Segundo, la debilidad institucional también se reflejó en la ausencia de un fondo para el desarrollo de una ambiciosa carte-

³³ Entrevista con Miguel Manzi, 11 de agosto de 2009.

³⁴ Entrevista con el embajador Ignacio Villaseñor, coordinador general del PPP durante la administración del presidente Fox, México, D. F., 4 de agosto de 2009.

³⁵ Acta que institucionaliza el Mecanismo del Plan Puebla-Panamá, Sexta Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Managua, 25 de marzo de 2004.

ra de proyectos, lo que resultó en un escaso financiamiento. La cooperación exige recursos, pero el PPP nació sin presupuesto para desarrollar los proyectos que serían parte del mismo; sus recursos eran pocos y se asignaban tarde. En 2002 el Congreso mexicano asignó un presupuesto inicial de 50 millones de pesos para el lanzamiento del PPP en México; sin embargo éste sólo estuvo disponible hasta noviembre de ese año, lo que no dejó tiempo para su ejercicio.³⁶ Asimismo, cada una de las dependencias fue responsable de asignar los recursos de su propio presupuesto para los proyectos del PPP en los que estuvieran involucradas. En este sentido, cabe señalar que los recursos asignados en el presupuesto de cada dependencia para proyectos de infraestructura fueron superiores a los de administraciones anteriores.³⁷ Esto creó una situación en la que los recursos para el PPP eran recursos que estaban destinados en el presupuesto federal a proyectos existentes que de cualquier manera se iban a desarrollar con o sin PPP. Por otra parte, el PPP no desarrolló un fondo regional, por lo que el BID se convirtió en el actor clave para permitirle a cada país centroamericano obtener recursos para realizar su parte de los proyectos.³⁸

Tercero, los vaivenes a los que estuvo sujeto el PPP durante sus tres primeros años de vida llevaron a serios cuestionamientos sobre su credibilidad y legitimidad en todos los países participantes, sobre todo entre la sociedad civil, pues el proyecto se sobrevendió en sus inicios en tanto que los resultados llegarían

³⁶ Entrevista con Claudia Salgado, directora general adjunta del PPP en la SRE, México, D. F., 20 de septiembre de 2009.

³⁷ Entrevista con el embajador Ignacio Villaseñor, 4 de agosto de 2009.

³⁸ El Proyecto Mesoamérica creó la Comisión de Financiamiento con la participación del BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), así como de los ministerios de Finanzas de cada país (B. Martí Ascencio, *op. cit.*, p. 18).

sólo en el largo plazo.³⁹ Al final de la administración del presidente Fox, el PPP había establecido su base institucional, pero carecía de credibilidad, sobre todo entre los grupos de la sociedad civil, como un proyecto que podía rendir frutos.⁴⁰ De hecho, cuando el presidente Calderón asumió la presidencia, el PPP parecía no tener futuro, pues se dudaba de su efectividad; sin embargo, ante la insistencia de los países centroamericanos se optó por su reestructura y la reducción del número de proyectos para convertirlos en iniciativas orientadas a elevar la competitividad de la región y a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin el PPP y sin la participación de México, las autoridades centroamericanas entendían que sería difícil poder obtener el financiamiento para el desarrollo de los proyectos de infraestructura de la región. En abril de 2007, durante la Cumbre de Tuxtla, el PPP pasó a ser el Proyecto para la Integración y el Desarrollo de Mesoamérica.⁴¹

En suma, el PPP/Proyecto Mesoamérica llegó a ser la columna vertebral de la cooperación regional de México con Centroamérica al convertirse en el brazo ejecutor de las Cumbres del Diálogo y Concertación del Mecanismo de Tuxtla donde también se definen los programas de CID de México con cada uno de los países de la región. Eliminar el Imexci hizo más di-

³⁹ Entre 2002 y 2004, los recursos mexicanos para los proyectos del PPP cayeron casi en 90%. Véase Miguel Pickard, "The Plan Puebla-Panama Revived: Looking Back To See What's Ahead", en Americas Program (IRC Program Special Report, 8 de junio de 2004), en <http://www.americaspolicy.org/reports/2004/0406ppp.html> (consultado el 21 de agosto de 2009). pp. 3 y 5.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁴¹ En el documento sobre política exterior que el Comexi presentó al presidente Calderón cuando resultó electo, la recomendación era fortalecer el PPP como un mecanismo de cooperación para promover la integración de Mesoamérica. Véase Comexi, *Memorandum para el presidente-electo de México. La política exterior en los primeros 100 días de la administración*, México, Comexi, noviembre de 2006, p. 10. Disponible en <http://www.consejomexicano.org/index.php?politica-interna-y-externa-de-mexico> (consultado el 21 de agosto de 2009).

fácil integrar una estrategia para vincular el PPP con la política de CID de México hacia la región. Dicha cooperación se mantuvo fragmentada y careció de una visión estratégica en su conjunto; sus resultados globales fueron difíciles de medir y evaluar.

México actuó con rapidez para ofrecer ayuda humanitaria y desarrollar un programa de cooperación para Haití como resultado del terremoto del 12 de enero de 2010. Dentro de las siguientes 35 horas del desastre, envió un avión con suministros a ese país para ayudar a superar la fase de emergencia. Asimismo, otorgó ocho millones de dólares —una suma récord para los estándares propios— a las Naciones Unidas para ayudar en la fase de reconstrucción. En las dos semanas siguientes a la tragedia, México envió un total de 14 aviones y cinco barcos con suministros que sumaron más de tres mil toneladas de ayuda humanitaria incluyendo alimentos y medicinas. Asimismo, mandó a más de cien personas entre personal técnico y médico para ayudar en la emergencia y los esfuerzos de reconstrucción. El presidente Calderón se involucró personalmente en el ofrecimiento de ayuda e hizo un llamado a la sociedad civil para que donaran recursos financieros y bienes. En dos semanas los donativos sumaron 15 000 toneladas. Sin duda, la respuesta oportuna y solidaria de México (gobierno y sociedad civil) al terremoto de Haití se debió tanto a la magnitud del desastre como a la intervención directa del presidente Calderón, condiciones que son la excepción y no la regla en la CID. Haití es una vez más muestra de la necesidad de que la presencia de México sea efectiva y oportuna, lo que sólo se podrá garantizar si se cuenta con un marco institucional para la CID. La intervención directa del presidente no puede ser el factor determinante.

Cooperación triangular

En lo que toca a la cooperación triangular (CT), México tiene un buen récord en su participación en Centroamérica y otros paí-

ses en América Latina y el Caribe. Esta modalidad de cooperación le ha dado un gran potencial para actuar como un puente en proyectos de cooperación de gran envergadura y lo ha hecho un atractivo socio en la CID. Aun cuando este papel de socio en la cooperación triangular puede resultar una propuesta atractiva dado un esquema de costos compartidos con un elevado perfil, la capacidad institucional de México no se presta para que el país pueda jugar este papel de manera significativa. Al igual que en el caso de la cooperación sur-sur, la CT enfrenta los mismos problemas para su exitoso desarrollo; es decir, no existe un presupuesto específico para programas o actividades de CT, las reglas administrativas y financieras no son un soporte para la implementación de dichos proyectos y no existen mecanismos establecidos para su seguimiento y evaluación. Una efectiva CT también requiere un marco institucional apropiado.

México ha participado en CT como respuesta a solicitudes de agencias internacionales de cooperación (por ejemplo, de Alemania, España, Francia o Japón), organismos internacionales (por ejemplo, el PNUD) y/o países en desarrollo (por ejemplo, Guatemala o El Salvador). También se ha convertido en un socio atractivo en este tipo de cooperación, dado que ha desarrollado experiencia técnica mediante proyectos y programas de cooperación que ha implementado con la cooperación de países desarrollados como se ejemplifica con los siguientes tres casos. Primero, en el proyecto de CT para el desarrollo de técnicas de construcción sismorresistentes para vivienda de bajo costo en El Salvador, México fue invitado por Japón a participar por su experiencia técnica para ofrecer capacitación. Segundo, Francia invitó a México para que desarrollaran un proyecto de cooperación para capacitar a la policía de Haití. Tercero, a solicitud de Alemania, México se asoció con la Agencia de Desarrollo de Alemania (GTZ, por sus siglas en alemán) para crear la Red Nacional de Promotores Ambientales para la Prevención y Gestión

Integral de los Residuos Sólidos (Red Girasol), que ofrece asistencia técnica a Guatemala, Ecuador y República Dominicana en el manejo de desechos urbanos sólidos (Objetivo del Milenio número 7).⁴² México ha podido participar en este tipo de asociaciones de cooperación porque ha desarrollado su propia capacidad y experiencia técnica a partir de programas de cooperación que llevó a cabo con las agencias de países con los que ahora es socio.

Para México, la CT puede convertirse en una excelente vía para desarrollar aún más su presencia en la CID. La colaboración como socio con otras agencias de cooperación y organismos internacionales en terceros países y bajo un esquema de costos compartidos puede hacer más efectiva su cooperación y puede darle la posibilidad de tener presencia e impacto en sectores o regiones en donde es muy difícil hacerse presente de manera individual. Éste sería el caso de África, un área de atención prioritaria para la cooperación a nivel internacional tanto de los donantes tradicionales como de los emergentes, en donde México ha tenido una presencia mínima. Como resultado de su participación en el Proceso de Heiligendamm, sería deseable que México pudiera ofrecer cooperación en esa región.

Donantes como Alemania, España, Japón o las agencias y programas del Sistema de las Naciones Unidas esperan que México juegue un papel más relevante en la CID y que actúe como un “socio” en el desarrollo de proyectos, especialmente en América Latina y el Caribe, dado su papel como donador emergente.⁴³ Pero antes de que México pueda convertirse en un socio significativo en la CT, tiene que definir el papel que quiere

⁴² Recientemente México y Alemania decidieron extender la cobertura de este programa a la región latinoamericana por el gran éxito obtenido en los países en donde operó inicialmente.

⁴³ Entrevistas con representantes de programas y fondos de la ONU y agencias de cooperación internacional en México, junio de 2009.

jugar en la CID. Si México realmente espera tener presencia internacional en esta área necesita contar con un andamiaje institucional apropiado que le permita ofrecer certidumbre y hacer predecible su cooperación; es decir, contar con el marco legal adecuado y con una agencia que posea los recursos humanos y financieros suficientes para actuar de manera efectiva. También tendría que definir una estrategia sobre los proyectos, los sectores o los países y/o las regiones en donde estaría interesado en participar como socio en la CT.

México como receptor de ayuda

México ha sido históricamente un receptor marginal de asistencia oficial al desarrollo (AOD). Sin embargo, la grave desigualdad del ingreso ha hecho que el país siga siendo considerado como un lugar de destino de programas de cooperación de los principales donantes y las 22 agencias del Sistema de las Naciones Unidas como el PNUD, UNICEF, UNFPA, OMS, etcétera. Entre 1990 y 2005, el CAD de la OCDE registró alrededor de cuatro mil quinientos proyectos desarrollados en México con asistencia del exterior en áreas como desarrollo social, infraestructura económica y social, entre otros 13 sectores.⁴⁴ De acuerdo con estadísticas del CAD, en 2007 México recibió 121 millones de dólares (MDD) en AOD. Aun cuando el monto es mínimo comparado con los que se destinan a la asistencia al desarrollo o el presupuesto federal, México ha tenido graves dificultades para recibir cooperación dado que sus mecanismos institucionales, legales, administrativos y financieros no están diseñados para

⁴⁴ Neydi Cruz, *Evolución de la ayuda oficial al desarrollo: los retos para México y un análisis de su papel como receptor de 1960 a 2005*, tesis de maestría, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2008, pp. 151 y 173.

recibirla. Ello ha hecho extremadamente difícil maximizar los beneficios de la cooperación que el país recibe; de hecho, no se ha llevado un registro sobre el monto de la cooperación recibida, pues hasta hace muy poco no se había desarrollado un sistema de información para tal propósito.

Existen innumerables ejemplos que pueden servir para ilustrar lo mucho que México ha perdido, y seguirá perdiendo, ante el actual vacío institucional en la CID. Uno que explica casi todas las dimensiones del problema es la implementación del Proyecto para la Facilitación Comercial del Tratado de Libre Comercio UE-México (PROTLCUEM) al amparo del Acuerdo de Cooperación México-UE y cuyas autoridades responsables de implementarlo fueron la Secretaría de Economía de México y la Delegación de la UE en México.⁴⁵

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la UE fue el primer acuerdo de México en donde se vinculó la cooperación y la integración económica al mismo nivel.⁴⁶ Para llevar a la práctica la agenda de cooperación ambas partes establecieron el Memorándum de Entendimiento para la implementación de los proyectos de cooperación financiados por la Comisión Europea en México, y el Acuerdo Marco de Financiación México-UE (octubre de 2002) que creó las reglas administrativas para desarrollar los proyectos de cooperación enfocados en cuatro áreas prioritarias: desarrollo social e igualdad de género; crecimiento económico

⁴⁵ La Unión Europea ofreció a México asistencia para facilitar la implementación del área de libre comercio a través de la capacitación técnica y la promoción de alianzas económicas entre ambos, así como para capacitar a las PYME (transferencia de tecnología, cooperación empresarial) para permitirles aprovechar las oportunidades derivadas del TLCUEM.

⁴⁶ El Acuerdo establece un diálogo permanente en cooperación y cubre una variedad de sectores que podrían ser sujetos de desarrollar programas de cooperación en el futuro.

y competitividad; cooperación técnica y científica, y consolidación del Estado de derecho.⁴⁷ Los proyectos de cooperación para México fueron financiados de manera conjunta por lo que cada parte aportaría hasta 56.2 millones de euros por un periodo de cuatro años.

La debilidad institucional de México para recibir recursos de la cooperación internacional y poner en práctica este tipo de proyectos hizo casi imposible la implementación de cada uno de los que desarrolló con la UE.⁴⁸ Obstáculos administrativos, legales, financieros e institucionales virtualmente paralizaron la agenda de cooperación con la UE. Primero, la ausencia de una agencia de cooperación complicó la puesta en marcha de la cooperación europea en su conjunto y cada uno de los proyectos tuvo serios e innumerables tropiezos. Aun cuando la SRE fungía como Coordinador Nacional de la Cooperación, carecía de los recursos técnicos y administrativos para un manejo eficiente y efectivo del Programa México 2002-2006. Segundo, México no cuenta con reglas financieras claras para participar en proyectos que involucran cooperación horizontal. La normativa mexicana no hace mención alguna sobre la forma de implementar fondos conjuntos de cooperación, el instrumento financiero básico acordado por México en el programa de cooperación México-UE. Como resultado de lo anterior, se necesitaron casi tres años para definir el mecanismo financiero para implementar el PROTLCUEM. Dicho retraso puso el proyecto en riesgo dado que la UE tiene reglas que estipulan que sus fondos de cooperación

⁴⁷ Comisión Europea, *Country Strategy Paper 2002-2006: Mexico*, p. 16, en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/csp/index.htm (consultado el 21 de agosto de 2009).

⁴⁸ En el periodo 2002-2006, los proyectos implementados bajo el Acuerdo de Cooperación México-UE fueron el Proyecto para el Desarrollo Social y Sostenible de Chiapas (Prodesis), Fortalecimiento y Modernización de la Implementación de la Justicia en Nuevo León, Derechos Humanos, Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, y Promoción de la Investigación Técnica y Científica.

deben asignarse a más tardar tres años después de aprobado el proyecto; de otro modo el recurso se debe reintegrar a la Comisión Europea. Tercero, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de México no prevé ningún tipo de regulación para programas, proyectos o actividades que involucran CID. Esto agregó otra dimensión de inseguridad dado que la Secretaría de Economía (SE) tuvo que obtener una autorización expresa de la Secretaría de la Función Pública (SFP) para poder aplicar los requisitos de compras públicas de la UE en todos los procesos de licitación en México cuando involucraran recursos financieros de ambas partes. Cuarto, a diferencia de la UE, México no cuenta con una línea presupuestal en el presupuesto federal para asignar recursos para cooperación técnica por lo que la Secretaría de Economía tuvo que hacer solicitudes específicas a la SHCP para financiar sus proyectos; ocho millones de euros para el PROTLUCEM y 12 para el Programa de PYME.⁴⁹ Quinto, los proyectos de cooperación México-UE tienen varios años de duración, lo que representa un reto adicional, dado que la Ley de Presupuesto de México requiere que la SHCP apruebe presupuestos multianuales para cada proyecto. Sexto, las leyes mexicanas aplican el mismo trato impositivo a la cooperación que a cualquier transacción que se realice. Sin embargo, las regulaciones de la UE impiden utilizar los recursos que destinan a la cooperación para pagar impuestos que se generen por operaciones en el país receptor de la cooperación, típicamente el caso del IVA.⁵⁰ Por ello, tanto la SHCP como la SFP tuvieron que dar su

⁴⁹ En la UE los recursos para la cooperación se ubican en la partida presupuestal B7-310 (cooperación financiera y técnica) y B7-311 (cooperación económica) (Comisión Europea, *Country Strategy Paper 2002-2006: Mexico*, p. 26).

⁵⁰ Los recursos de la Comisión Europea no pueden usarse para pagar impuestos locales (Decreto Promulgatorio del Convenio-Marco entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, Relativo a la Ejecución de la Ayuda Financiera y Técnica y de la Cooperación Económica en México, en virtud del Reglamento ALA, firmado en la ciudad de Bruselas, el trece de mayo de dos mil dos).

aval para que las dependencias del gobierno que ejercieran este tipo de proyectos pudieran cubrir el IVA por las adquisiciones realizadas en México con recursos de la UE.

A pesar de los obstáculos anteriores, México puso en vigor proyectos de cooperación en los cuatro sectores seleccionados. Sin embargo, la ausencia de un marco institucional adecuado resultó en una lenta y complicada implementación de la cooperación de la UE en México aun cuando éste era el principal beneficiario. Mientras que el Proyecto de PYME se desarrolló con un fideicomiso público, el PROTLCUEM se implementó bajo el esquema de un agente financiero aun cuando ambos eran parte del mismo programa de cooperación.

El caso de México contrasta con el de Chile, que también tiene en vigor un Acuerdo de Asociación con la UE. A diferencia de México, Chile asignó 65% de los recursos para su Programa de Cooperación con la UE en el primer año gracias a que cuenta con un marco institucional para la cooperación internacional y con una agencia, la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AgCI).⁵¹

Opciones de política para México

En las secciones anteriores se han explicado las debilidades y los retos que México enfrenta para implementar la CID de forma efectiva. Asimismo, se han subrayado las oportunidades

⁵¹ El recurso fue destinado a un proyecto de PYME (Empresas Innovadoras) por 17.2 millones de euros y a un proyecto de facilitación comercial (Fondo de Aplicación del Acuerdo de Asociación) por un valor de cinco millones de euros. Juntos representaron alrededor de sesenta y cinco por ciento del monto total del Programa de Cooperación Chile-UE que sumó 34.4 millones de euros. Véase Antonio Blanc Altemir, "Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea", en *Estudios Internacionales*, núm. 151, octubre-diciembre de 2005, p. 87.

que el país podría tener en la CID de contar con los recursos y el contexto institucional apropiado. En lo que resta de este trabajo se examinan las reformas legales y administrativas que se necesitarían para permitir que México juegue un papel más activo en la CID, y específicamente en la CSS y en la CT. También apunta a los actores que se requiere alinear para que dichas reformas tengan lugar.

Una ley de cooperación internacional

Una ley que regule la CID de México sería el primer paso para el proceso de desarrollo institucional. Esta ley, que ya está en el proceso legislativo, definirá los fundamentos legales y políticos para la CID, y contribuirá a lograr la sostenibilidad de su política.

Un primer intento de elaboración de una ley de CID tuvo lugar durante el gobierno del presidente Zedillo. Un segundo intento puede tener un mejor final con la iniciativa presentada por la senadora Rosario Green el 8 de marzo de 2007. El Senado aprobó la iniciativa en diciembre de 2007 con el consenso de los tres principales partidos (PAN-PRD-PRI), después de sostener discusiones en el seno de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, y de celebrar un seminario copatrocinado por las senadoras Rosario Green, Adriana González (PAN) y Rosalinda López (PRD). El seminario, que reunió a organizaciones internacionales y agencias de cooperación, se centró en examinar el valor de la CID y ofreció un foro para discutir diferentes perspectivas sobre las alternativas de diseño institucional para su manejo.

El 1 de febrero de 2008 la legislación aprobada fue turnada a la Cámara de Diputados. En agosto de 2008, el PRD invitó a representantes del Congreso, la academia, ONG y funcionarios públicos a una mesa redonda para discutir la iniciativa de ley. De estos debates quedó claro el consenso entre los actores in-

teresados sobre la necesidad de contar con esta ley dado que la CID es un instrumento clave para el desarrollo de México, y contribuirá a darle mayor transparencia.⁵² El 30 de septiembre de 2008, el diputado César Duarte, presidente de la mesa directiva de la Cámara, turnó la propuesta de ley a la Comisión de Relaciones Exteriores, presidida por el diputado Gerardo Buganza (PAN-Veracruz), quien señaló su intención de revisarla para garantizar congruencia con el régimen fiscal antes de someterla a votación. A pesar del amplio apoyo de las diferentes fuerzas políticas y de todos aquellos que participan en la CID con la que cuenta esta iniciativa, el diputado Buganza nunca la sometió a discusión de la Comisión de Relaciones Exteriores ni tampoco a votación.⁵³ Aunque la iniciativa parecía no generar controversia, quedó atrapada en la parálisis del proceso legislativo donde otras iniciativas relativas a remesas, atención a la pobreza, migrantes, programas sociales, precios de energéticos, etcétera, tampoco tuvieron mejor suerte. Las principales fuerzas políticas en el Congreso no fueron capaces de construir los consensos necesarios para aprobar numerosas iniciativas. La falta de avances en una diversidad de áreas se puede explicar por la incapacidad de las principales fuerzas políticas en el Congreso para alcanzar consensos. La elección legislativa de julio de 2009 también pudo haber jugado un papel en este *impasse* pues hubo poco tiempo en la agenda legislativa para tratar éste y muchos otros temas.

⁵² Nancy Pérez García, "Hacia la construcción de un marco jurídico para la cooperación internacional para el desarrollo en México: una mirada desde las OSC", en *Curul 501* (boletín electrónico), año 1, núm. 1, octubre de 2008. Disponible en <http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/octubre2008/articulo7.html> (consultado el 19 de agosto de 2008).

⁵³ Senado de la República, Proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, México, D. F., 13 de diciembre de 2007.

Con la inauguración de la nueva Legislatura en septiembre de 2009 y con el PRI como primera minoría en la Cámara de Diputados, esta iniciativa podría ser aprobada. En febrero de 2010 la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara retomó la iniciativa para su proceso de dictamen y ésta podría llevarse a votación al pleno durante el segundo periodo ordinario de sesiones (febrero-abril de 2010). Del lado del Ejecutivo, si la iniciativa es aprobada, la SRE será el principal ganador dado que estará mejor dotada para responder a los mandatos de ley de planeación, coordinación e implementación de la CID. Más aún, todas las dependencias y organismos involucrados en la CID se beneficiarán, pues esta ley dará claridad, dirección e instrumentos para su realización. El presidente Calderón podría tener la oportunidad de contar esta Ley de Cooperación Internacional como parte de su legado en un área en la que su administración ha invertido importante capital político: el Fondo Verde, el Proyecto Mesoamérica, el Proceso de Heiligendamm, por mencionar algunos.

La iniciativa de ley es clara y prevé la creación de un programa sectorial de CID para su desarrollo estratégico al priorizar *regiones, sectores y socios*. Una ley para regular la CID permitiría que México desarrollara una política proactiva y aseguraría mayor coherencia entre objetivos e intereses, y programas, proyectos y acciones de cooperación. La iniciativa pone la cooperación de México en Centroamérica y otros países latinoamericanos y del Caribe como las regiones prioritarias para la CID de México. Más aún, en consonancia con el papel de México en el Proceso de Heiligendamm, el país podría elaborar programas para desarrollar estrategias de CID en África a través de asociaciones de cooperación triangular. México también podría escoger trabajar en áreas en donde la cooperación podría ir de la mano con la promoción de negocios o el desarrollo de investigación en áreas en las que ha acumulado una vasta

experiencia. Algunos ejemplos que se pueden mencionar son la producción de vacunas y las campañas de vacunación, la construcción de casas de bajo costo, el tratamiento de aguas con la experiencia adquirida por el Instituto Mexicano para la Tecnología del Agua o temas de eficiencia energética en el sector eléctrico con el Instituto de Investigaciones Eléctricas.⁵⁴ Igualmente, México podría ofrecer cooperación en áreas de gobernanza como son la capacitación electoral con el Instituto Federal Electoral o la transparencia en la gestión pública con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Una agencia mexicana de cooperación internacional

La iniciativa de ley hace referencia al Imexci y mandata la creación de una agencia mexicana de cooperación como un organismo desconcentrado de la SRE a fin de garantizar la alineación y coordinación entre actividades de cooperación y la política exterior de México en línea con las mejores prácticas internacionales. Las agencias de cooperación de Brasil, Chile o España pertenecen a los ministerios de Relaciones Exteriores de cada país; éstos definen la política en tanto que las agencias la traducen en programas, proyectos y acciones de cooperación.⁵⁵ En general, contar con sus propias agencias de cooperación ha permitido a estos países desarrollar mejores mecanismos de coordinación e implementación. Una agencia mexicana de cooperación en la SRE se beneficiaría sustantivamente del trabajo

⁵⁴ E. Álvarez, *op. cit.*, pp. 33 y 38.

⁵⁵ Dane Rowlands (coord.), *Emerging Donors Study*, Canadá, IDRC (Reports on an IDRC-Commissioned Study on Four Emerging Donor Countries—Brazil, India, China and South Africa), 2008. Disponible en http://www.idrc.ca/en/ev-140964-201-1-DO_TOPIC.html (consultado el 21 de agosto de 2009).

conjunto que podría realizar con la red de embajadas, consulados y misiones en el exterior.

En la actual situación de crisis económica en la que México enfrenta una drástica reducción de su gasto público resulta poco probable que se destinen recursos frescos para crear una agencia de este tipo. Sin embargo, aun cuando la creación de cualquier entidad involucra costos fijos, la nueva institución también puede crearse sin incurrir en elevados costos. Primero, la estructura podría venir de las áreas que anteriormente formaban parte del Imexci y que ahora se encuentran dispersas en la SRE, como son la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural, y otras áreas que implementan programas de cooperación como el Proyecto Mesoamérica, con el fin de disminuir redundancias y competencias interagenciales. Segundo, algunos recursos nuevos podrían derivar de la propia administración de los proyectos de cooperación en México y el exterior, además de que se podrían consolidar los recursos que ya destina cada dependencia a proyectos de cooperación. Esos recursos podrían utilizarse para cubrir cierto tipo de gastos de la agencia si se le da la facultad de hacerlo. Tercero, México tiene posibilidades de utilizar recursos hasta por 150 MDD del Fondo Común del Acuerdo de San José, que suma en total alrededor de quinientos MDD. Aunque el Fondo lo administra la SHCP, parte de dichos recursos se podrían usar para crear un fondo para la operación de la Agencia.

Una agencia de cooperación tampoco exige una gran estructura burocrática, aunque tendría que contar con personal técnico experto en desarrollo e implementación de proyectos a fin de poder apoyar efectivamente en la definición, la implementación, el seguimiento y el monitoreo de programas y acciones de cooperación. De hecho, las agencias de cooperación pueden operar con una planta de personal relativamente pe-

queña. Por ejemplo, la Ley de 1990 que creó la Agencia de Cooperación Internacional de Chile dispone la creación de 30 posiciones,⁵⁶ mientras que la Corporación del Reto del Milenio de Estados Unidos cuenta con un pequeño equipo de especialistas en desarrollo ubicados en ese país, que se dedican, sobre todo, a procesar proyectos y recursos.⁵⁷

En opinión de diversos organismos internacionales y agencias de cooperación internacional con larga experiencia en la operación de proyectos de cooperación en México, una agencia mexicana de esta naturaleza daría credibilidad y certidumbre, haría predecible la política de cooperación del país y ayudaría a coordinar y facilitar la CID de México en el país y en el exterior. Estos socios de la cooperación ven enormes posibilidades de hacer más eficiente la CID en México si cuenta con una agencia, pues ellos mismos han experimentado los obstáculos y las dificultades que enfrentan las dependencias mexicanas en la operación de proyectos de cooperación en el país.⁵⁸

Por último, aunque no menos importante, una agencia permitiría a México contar con mayor capacidad para fortalecer su papel como donante en la CSS y en la CT y le daría mayor visibilidad a la política, los programas, los proyectos y las actividades de cooperación de México, con lo que se podría dar mayor difusión a los beneficios de esta CID.

⁵⁶ Ley Orgánica de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, artículo 24.

⁵⁷ Steven W. Hook, "Ideas and Change in US Foreign Aid: Inventing the Millennium Challenge Corporation", en *Foreign Policy Analysis*, vol. 4, núm. 2, abril de 2008, p. 162.

⁵⁸ Entrevistas con Magdy Martínez Solimán, coordinador residente del Sistema de las Naciones Unidas en México, 14 de septiembre de 2009; Susana Sottoli, representante de la UNICEF en México, 24 de julio de 2009; Arie Hoekman, representante del UNFPA en México, 24 de junio de 2009; Carlos Cano, representante de la Agencia Española de Cooperación en México, 23 de junio de 2009, y Rodger Garner, director de misión en México de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 18 de junio de 2009.

Sistema de información de la CID

La iniciativa de ley también prevé instrumentos que den transparencia y un diagnóstico preciso de la CID a través de la creación del Sistema Nacional de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo como un instrumento básico de política a partir del cual se pueda obtener información para evaluar el desempeño de la CID que México ofrece y recibe. Este sistema pretende subsanar el “déficit de información” sobre la cooperación.

Si bien es cierto que la CID es más difícil de reportar y medir que la cooperación financiera, existen mecanismos que diferentes países y agencias han desarrollado para tal propósito.⁵⁹ El primer intento de México en la sistematización de información se dio después de la desaparición del Imexci con el establecimiento del Sistema de Información de la Cooperación Internacional (SICOI), una base de datos creada con el apoyo de la JICA. Esta base de datos no funcionó debido a deficiencias técnicas y de diseño, lo que impidió contar con información útil para medir los montos de la cooperación, darle seguimiento a los proyectos y conocer su efectividad e impacto. Desde un punto de vista institucional, la SRE tampoco ha contado con el mandato legal para exigir a cada dependencia o agencia del gobierno información periódica sobre montos, acciones y programas de CID, por lo que la información ha sido errática.

Que México no cuente con un sistema que permita calcular el costo de los proyectos que financia lo ha puesto en desventaja en las discusiones internacionales sobre la CID (por ejemplo, en el Proceso de Heiligendamm o en el CAD de la OCDE). Su ac-

⁵⁹ Martina Vatterodt, *The Implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness by the United Nations: Progress to Date and Need for Further Reforms*, Bonn, German Development Institute (Studies 35), 2008, p. 2.

tuación está seriamente limitada porque no puede utilizar su experiencia para informar sus posiciones dado que no cuenta con información sistematizada sobre sus programas o acciones de CID. De hecho, México es el único país en el CAD de la OCDE que no reporta sus estadísticas de cooperación simplemente porque no cuenta con ellas. La información más acabada es la de la SRE que revela que en 2008 la cooperación técnica bilateral, regional y triangular que México ofreció, se realizó vía 178 proyectos con un valor de 2 578 448 MDD.⁶⁰ Estos números sólo reflejan los recursos provenientes del presupuesto de la SRE (véase Tabla 1) en tanto que no existe un récord oficial que dé cuenta de todas las aportaciones que otras agencias, dependencias, gobiernos locales o instituciones académicas mexicanas ofrecen en cooperación. Por el lado de la recepción de la CID, la única información disponible que existe para México proviene de lo que los donantes del CAD en la OCDE reportan como cooperación que ofrecen a México; ésta incluye cooperación financiera, técnica y humanitaria.

Tabla 1
Cooperación técnica de México en
América Latina y el Caribe, 2008

País	Número de Proyectos	Dólares estadounidenses
Argentina	1	1374
Belice	3	14 040
Bolivia	4	17 907
Brasil	1	1235

⁶⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.

Chile	9	1 614 948
Colombia	10	19 202
Costa Rica	1	1 355
Ecuador	11	31 117
El Salvador	21	61 089
Granada	1	6 146
Guatemala	13	24 132
Honduras	12	22 964
Nicaragua	8	22 364
Panamá	9	15 711
Perú	7	31 782
Uruguay	3	2 472
Regional	3	25 002

Caribe		
Cuba	2	4 401
Jamaica	8	36 572
República Dominicana	5	15 839
Haití	5	59 528
Santa Lucía	1	13 097
Saint Kitts y Nevis	1	13 794
Trinidad y Tobago	1	6 278
Regional	2	84 417

Trilateral		
Con Alemania	3	31 682
Con Japón	7	0
Con organismos internacionales	26	400 000
Total	178	2 578 448

Fuente: SRE, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.

Actualmente la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE desarrolla un sistema de información que estará disponible a partir de 2010 y que se constituirá en la primera base de datos de carácter público y de cobertura nacional de la CID en México al incluir información de agencias del gobierno federal, gobiernos locales, academia y ONG que practican CID en México. En el proceso del diseño de este sistema de información, la SRE identificó a más de noventa instituciones federales vinculadas con la cooperación internacional y que contribuirán a construir el sistema que cuenta con el apoyo del INEGI, la OCDE y el PNUD.⁶¹ El sistema de información será un valioso y oportuno instrumento de política para evaluar acciones realizadas y monitorear avances. También permitirá contar con un mejor diagnóstico que indique en dónde se ubica México en términos de la recepción y oferta de la cooperación, lo que permitirá estar mejor informados para tomar decisiones de política, hacer una mejor planeación de programas, proyectos y acciones, así como administrar presupuestos. Sin embargo, sin una ley que mandate la existencia del sistema no hay garantía de que éste se mantenga.

El paquete legislativo

Para lograr un adecuado andamiaje institucional para la CID, es indispensable, aunque no suficiente, crear la Ley de Cooperación Internacional. Se requiere ir más allá para adaptar otras leyes, como la de presupuesto, fiscal, aduanas o compras públicas, y sus reglamentos, que inciden directamente sobre la operación de la cooperación en México. Estas adecuaciones son fundamentales para que el país realmente cuente con un régi-

⁶¹ Entrevista con Máximo Romero, director general de Cooperación Técnica y Científica de la SRE, México, D. F., 3 de agosto de 2009.

men que le permita implementar su cooperación de forma efectiva y eficiente; son un complemento indispensable a cualquier ley de cooperación.

La Ley de Presupuesto: partida presupuestal para la cooperación

Durante décadas México ha destinado importantes cantidades de recursos financieros a la CID, pero cuánto, es una incógnita. La razón no es otra, sino que el presupuesto federal nunca ha considerado una partida presupuestal para la cooperación técnica, por lo que ninguna dependencia del gobierno puede reportar con exactitud cuánto destina a la CID.

Como receptor de cooperación, México la recibe normalmente a través de la modalidad horizontal; es decir, ésta se implementa por medio de fondos conjuntos multianuales en donde México aporta una cantidad equivalente a la que le contribuye el donante. Sin embargo, la Ley de Presupuesto únicamente considera la cooperación financiera a través de *préstamos internacionales* de fuentes bilaterales o multilaterales y *donativos*, pero no prevé la cooperación vía fondos conjuntos ni tampoco la posibilidad de operar presupuestos multianuales. Éstos sólo se pueden dar previa aprobación expresa de la SHCP para cada proyecto, lo que hace muy ineficiente la implementación de la cooperación.⁶² La ausencia de claridad en la forma en la que México puede operar sus fondos de cooperación ha retrasado la operación de proyectos erosionando la capacidad como país para sacar ventaja de la CID como ha sucedido con el Acuerdo de Asociación Estratégica México-Chile o el Acuerdo de Asociación México-Unión Europea.

⁶² Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 159, 162, 166, y 182 (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 28 de junio de 2006).

Actualmente, los recursos financieros para la CID provienen de los propios presupuestos anuales de operación de cada agencia o dependencia. Los recursos se canalizan vía dos partidas presupuestales en el presupuesto federal: 3826 (cuotas a organismos internacionales) y 7502 (pasajes y viáticos por traslado de personas ajenas al sector público federal). México asigna alrededor de doscientos veinte millones de dólares en contribuciones a 243 organismos internacionales vía la partida presupuestal 3826.⁶³ No obstante, estos recursos se destinan básicamente al pago de las cuotas anuales que le corresponde pagar a México por su membresía a un organismo. Las agencias y dependencias del gobierno federal han tenido que utilizar la partida 3826 para poder destinar recursos a la cooperación técnica. Sin embargo, el uso de esta partida no permite saber con exactitud cuánto de estos recursos se destinan a la cooperación y cuánto al pago de cuotas. Así, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) paga sus cuotas a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) vía la partida 3826, pero también canaliza recursos a la cooperación técnica por la misma partida, lo que hace imposible saber con exactitud cuánto corresponde a cada rubro. Igualmente, la Secretaría de Economía utiliza la misma partida presupuestal para pagar sus cuotas a la OMC, aunque también canaliza recursos a los proyectos de cooperación técnica con la UE o la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), por mencionar algunos ejemplos.

En cuanto a los fondos conjuntos de cooperación, la falta de claridad en la forma en la que México puede disponer de ellos ha retrasado la puesta en marcha de proyectos, lo que ha

⁶³ N. Pérez García, *art. cit.*

minado su capacidad para actuar y beneficiarse de la CID. Por ejemplo, México ha usado también la partida presupuestal 3826 (contribuciones a organismos internacionales) para canalizar los recursos del Fondo Conjunto de Cooperación del Acuerdo de Asociación Estratégica México-Chile. En 2006 el Senado de la República aprobó la creación de un fondo conjunto para desarrollar proyectos de cooperación entre México y Chile, así como la asignación de un millón de dólares anuales de cada parte para financiar dicho fondo, destinado a promover proyectos de la agenda de cooperación bilateral.⁶⁴ Si bien la Comisión de Cooperación México-Chile aprobó el primer programa de cooperación bilateral a principios de 2007, su implementación sólo fue posible hasta el final de 2008, puesto que las regulaciones mexicanas no prevén reglas para operar este tipo de fondos conjuntos de cooperación.⁶⁵ Dada esta ausencia de normativa para este tipo de instrumentos financieros, la SRE debió solicitar a la SHCP su autorización expresa para establecer un mecanismo financiero temporal por medio del cual se pudieran financiar los proyectos aprobados. Dicho proceso de aprobación tomó más de un año, lo que retrasó el uso de los recursos y la implementación de los proyectos.

⁶⁴ Acuerdo de Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile, artículo 12 (*DOF*, 19 de diciembre de 2006).

⁶⁵ La Comisión de Cooperación México-Chile es responsable de definir áreas prioritarias con base en las necesidades y la experiencia de cada parte y de una manera congruente con las propias agendas nacionales de cooperación. Estas áreas requieren aprobación final de los respectivos cancilleres. Una vez que se aprueban dichas áreas, la Comisión lanza una convocatoria para la consideración de propuestas de entidades públicas. El Fondo puede usarse para proyectos que promuevan el intercambio de expertos y funcionarios públicos, becas, capacitación técnica, residencias de corto y largo plazo de expertos técnicos, intercambio de información y difusión, realización de estudios, entrenamiento y desarrollo de recursos humanos, así como para la participación en la organización de reuniones técnicas.

La partida presupuestal 7502 se ha utilizado para canalizar recursos al financiamiento de programas de becas que México ofrece en América Latina, el Programa Mesoamericano de Energía y el Fondo de Cooperación para Centroamérica, que es utilizado por la Comisión de Cooperación para Centroamérica. Esta partida presupuestal sólo permite el pago de gastos de transporte y viáticos de personal técnico que va a ofrecer la cooperación o aquellos que van a recibir la capacitación. Sin embargo, dicha partida no es exclusiva para la cooperación, ya que se utiliza como un rubro genérico, lo cual hace imposible distinguir cuánto de este gasto se destina a la cooperación.

Una solución sencilla y práctica está en la creación de una partida presupuestal específica para financiar programas y actividades de cooperación técnica en el presupuesto federal. Dicha partida tendría que contar con una cobertura que englobara los diferentes rubros de la cooperación y que pudiera utilizarse de manera multianual como está previsto en el presupuesto para ciencia y tecnología del Conacyt. La creación de una partida presupuestal para la CID de México no significa tener que destinarle más recursos, pero sí que la CID tuviera mayor transparencia, predictibilidad y eficiencia. Dicha partida permitiría a México planear proyectos de mediano y largo plazo, que es la naturaleza de la CID. De igual trascendencia sería el hecho de que México contara con un estimado más preciso sobre los montos que hoy se destinan a la CID. A fin de materializar esta propuesta, la SRE y la SHCP tendrían que colaborar para proponer una modificación a la Ley de Presupuesto que tendría que ser aprobada por la Cámara de Diputados.

Temas fiscales y aduaneros

México ha establecido acuerdos de CID con donantes como la UE, España, Japón o Alemania, por mencionar algunos, cuyas leyes

les prohíben utilizar los recursos de la cooperación para cubrir los impuestos generados por adquisiciones de bienes o servicios en el país receptor. Del lado mexicano, las leyes impositivas no prevén ningún tipo de exención fiscal para los recursos nacionales o extranjeros que se destinen al ejercicio de proyectos o programas de cooperación. Por lo anterior, las agencias o dependencias federales que se benefician de dicha cooperación están obligadas, previa autorización y asignación del recurso por parte de la SHCP, a pagar los impuestos que se generen por el ejercicio de los recursos externos destinados a la cooperación en México. Debe señalarse que el Código Fiscal (artículo 39) establece que en caso de emergencias de salud, la SHCP puede disponer de exenciones parciales o totales al pago de impuestos, derechos o tasas.⁶⁶ Por ejemplo, en abril de 2009 cuando México sufrió el brote de influenza AH1N1, la SHCP emitió un decreto de emergencia para permitir la importación libre de arancel, así como la exención del IVA para una serie de medicamentos, material quirúrgico y otros suministros médicos para enfrentar la emergencia de salud.⁶⁷ En este sentido, también puede mencionarse que a partir de 2008 México declaró la devolución del IVA a visitantes extranjeros como un incentivo para promover el turismo del exterior. Estos ejemplos muestran las alternativas para justificar un trato similar para los recursos provenientes de agencias internacionales de cooperación o de organismos internacionales destinados a proyectos de CID en México. Dicha decisión contribuiría a facilitar su ejercicio en México.

La cooperación mexicana también debe observar las leyes aduaneras nacionales. Aunque no sería necesario modificar

⁶⁶ Código Fiscal de la Federación (Nuevo Código publicado en el *DOF* el 31 de diciembre de 1981. Última reforma publicada en el *DOF* el 4 de junio de 2009).

⁶⁷ Poder Ejecutivo y SHCP, Decreto por el que se exime del pago de contribuciones al comercio exterior para hacer frente a la situación de contingencia sanitaria provocada por el virus de influenza (*DOF*, 2 de mayo de 2009).

la ley, sí sería deseable que la SHCP emitiera una notificación (circular del SAT) por medio de la cual los bienes importados para el desarrollo de algún programa de CID patrocinado por algún organismo internacional o agencia de cooperación en México pudieran recibir un trato libre de arancel. La mercancía que pasa por *recinto fiscalizado* para poder gozar de una franquicia normalmente tarda semanas en ser liberada, lo que también involucra complicados trámites burocráticos. Una notificación de la SHCP haría más expedita la CID sin poner en riesgo la aplicación de las leyes aduaneras mexicanas. Cuando se dieron las inundaciones de Tabasco en noviembre de 2007 y durante el brote de influenza AH1N1 en abril de 2009, la SHCP emitió una circular para permitir la libre importación de bienes y suministros destinados a apoyar las emergencias.

Compras públicas

El financiamiento de la CID involucra recursos públicos. En este sentido, las adquisiciones realizadas en México con dichos recursos para la implementación de programas de cooperación se rigen por la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público (LAASSP). De igual manera, los donantes están obligados a observar las propias leyes de adquisiciones de sus países, lo que hace el proceso tardado y complicado. Dada la naturaleza horizontal de la cooperación en México, ésta se ha convertido en la regla; las legislaciones de los países de donde proviene el recurso deben observarse. Sin embargo, la LAASSP no establece disposición alguna relacionada con el ejercicio de recursos para la CID, ya sea cuando México es receptor o cuando es donante. Por ello, en el caso específico de los fondos conjuntos que involucran el ejercicio de recursos públicos, la Secretaría de la Función Pública (SFP) emite opiniones específicas y/o dispensas para cada proyecto a fin de permitir que se puedan obser-

var también las leyes de los países que realizan contribuciones conjuntas para acciones de cooperación en México.⁶⁸ Asimismo, cuando México ha ofrecido ayuda, sobre todo, en caso de emergencias derivadas de desastres de origen natural, la ley mexicana de compras públicas no ha facilitado que la ayuda mexicana sea oportuna y efectiva. Esto ha erosionado marcadamente la capacidad de México para ofrecer ayuda humanitaria y ha perjudicado su tradicional imagen solidaria con las consiguientes consecuencias políticas. Si bien la recomendación no es pasar por alto el cumplimiento de las leyes de adquisiciones, sí sería muy valioso poder contar con disposiciones en la ley que consideraran las diferentes modalidades de cooperación técnica y de asistencia humanitaria con el fin de hacer más expedita la adquisición de bienes en México y el exterior para tal propósito.

En suma, para que una ley de cooperación realmente tenga el impacto que se espera sobre la CID que México recibe y ofrece es preciso promover también un paquete legislativo más amplio que permita crear el marco legal de la cooperación internacional de México y que apoye y promueva la política, los programas y las acciones de CID del país. Sin un régimen amplio que considere seriamente la cooperación, la propuesta de ley seguirá siendo insuficiente para maximizar el potencial técnico y político de la cooperación mexicana.

Conclusión

En el año 2000, el proceso de creación de las instituciones de cooperación internacional de México quedó atrapado en decisiones de política que se alejaron de la trayectoria y tradición

⁶⁸ Para el caso del Acuerdo de Cooperación con la UE, también fue necesaria la autorización de la SFP, por implicar contrataciones por parte de las dependencias involucradas, aplicando normativa de la UE.

de México en la CID tanto a nivel nacional como en el exterior. Esta decisión puso a México en desventaja frente a otros países de América Latina como Brasil, Chile o Venezuela, y de otras áreas geográficas como Asia (China, Corea del Sur o India) o África (Sudáfrica). Si bien México cuenta con una vasta experiencia en la práctica de la CID, sus esfuerzos son difusos y sus resultados difíciles de contabilizar dada la debilidad institucional en la que ésta opera.

Más importante aún resulta el hecho de que México todavía debe definir su propio papel en la CID y establecer un sólido andamiaje institucional a partir del cual operar y beneficiarse de sus propias acciones de cooperación tanto en el país como más allá de sus fronteras. En América Latina, países como Brasil o Chile han utilizado exitosamente la CID para impulsar sus propias agendas de política exterior y se han posicionado como actores clave en la arena global. La CID ha adquirido una mayor preeminencia en las agendas de política exterior de países como España, que incluso cambió el nombre de su Cancillería para llamarlo Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, con lo que se integra el tema de la CID al más alto nivel de la política exterior de ese país.

El proceso para retomar el fortalecimiento institucional de la cooperación internacional de México ya dio comienzo con la iniciativa legislativa aprobada por el Senado de la República en diciembre de 2007. En caso de que ésta obtenga la aprobación de la Cámara de Diputados, el presidente Calderón estará en una posición única para darle a México un conjunto de herramientas que le permitirán retomar su papel en la CID y contribuir a la CSS y a la CT de acuerdo con su propia estatura internacional como país de desarrollo medio y economía emergente, y ratificando los compromisos de México con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dicha ley le permitirá contar con una excelente herramienta de visibilidad a través de la cual se

podiera proyectar en el exterior una imagen diferente del país, a partir de sus contribuciones al desarrollo económico, social y humanitario de otros países en desarrollo. Un papel más activo de México en la CID rendirá importantes beneficios para el país, pero sólo se podrá dar desde un marco institucional que esté a la altura de los requerimientos prácticos de la cooperación. El proceso se ha iniciado con la aprobación de la iniciativa de ley en el Senado; está en el interés del Ejecutivo impulsarla y promover las modificaciones a las leyes y reglamentos anteriormente mencionados a fin de darle a México el régimen de cooperación internacional que lo ponga a la altura en la que merece y puede estar.