
LA GOBERNABILIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

PALABRAS CLAVE

México; Gobernabilidad; Cooperación internacional para el desarrollo; Ley mexicana de cooperación internacional para el desarrollo.

RESUMEN

En el transcurso de las últimas décadas México se ha conducido por distintas rutas (no siempre lineales) hacia mejores condiciones de gobernabilidad de su cooperación internacional para el desarrollo (CID), en donde la reciente Ley mexicana de CID, de manera complementaria al acervo existente a este respecto, pretende contribuir al establecimiento de una vía más directa a favor de la conformación y práctica de una política de Estado en este rubro estratégico de la política exterior mexicana. Este artículo analiza los alcances y límites de la gobernabilidad de la cooperación mexicana a la luz de la entrada en vigor de la citada Ley.

* Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Puebla, México. Magister en Cooperación Internacional por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México Juanp.prado@correo.buap.mx. www.cooperacioninternacional.mx

ABSTRACT

During the last decades Mexico has been driven by different routes (not always linear) in order to foster better governance on its international cooperation for development (ICD) activities. The recent Mexican ICD Act, complementary to the existing acquis in this regard, will contribute to improve a State policy in this strategic area of Mexican foreign policy. This article analyzes the scope and limits of governance of Mexican IDC on the frame of the entry into force of the latter Law.

Introducción

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) que México practica en el ámbito gubernamental conforma un rubro de interés oficial y académico de creciente relevancia, debido a que ésta refleja de alguna manera el estado, capacidades y retos de la política exterior del país. Ante ello, y considerando el vertiginoso contexto actual respecto a dicha actividad, particularmente debido a la promulgación del Decreto a través del cual se ha puesto en marcha la Ley Federal en la materia, este artículo tiene como objetivo central analizar los avances y los desafíos más representativos del camino hacia la instrumentación de una política pública de Estado mexicana de CID, la cual depende del perfeccionamiento de su gobernabilidad (entendida ésta como la aplicación de normas o ejes rectores que orienten y definan la instrumentación de la CID hacia objetivos definidos, mediante la planeación, operación y seguimiento sistematizado de sus acciones y resultados, con miras a contribuir a un propósito superior, en este caso a favor de las directrices de política exterior). En esta investigación, la CID mexicana es entendida como un proceso histórico-jurídico-institucional de amplia trayectoria que se ha conducido por diversos senderos y que tras la citada Ley ha encontrado una vía más promisoriosa, mas no probada, para mejorar su eficacia y tras ello constituirse como un recurso estratégico de la política exterior mexicana. Para conducir al lector hacia tal meta, primero se estudian los fundamentos y concepciones sobre la gobernabilidad de la CID a nivel global, la cual se traslada por un camino en construcción. Tras ello se hace referencia a los senderos por los cuales México ha conseguido impulsar estrategias a favor de la gobernabilidad de su colaboración externa, para enseguida recorrer los sinuosos caminos que le han dificultado al Gobierno de este país contar con una institucionalidad mexicana de su CID con la suficiente solidez. Con base en lo anterior se estudia la influencia de la Ley de CID de México a favor de la gobernabilidad de este mecanismo, terminando con algunas reflexiones sobre los logros y retos en este sentido.

La gobernabilidad en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo: camino en construcción

Tras casi siete décadas de praxis de CID¹, su actuar se ha conducido por diversas etapas, las cuales en términos generales pueden sintetizarse en dos. La primera, cuyo contexto histórico acontece durante la guerra fría, se caracterizó por su utilización por parte de varias potencias como un recurso político a favor de intereses geoestratégicos, en donde el desarrollo no fue su principal propósito. La segunda, que inicia su andar al momento de extinguirse la contención bipolar, se presenta al diluirse las motivaciones ideológicas y políticas de varios donantes, dejando espacio a un contexto más favorable en pro de la utilización de la ayuda como instrumento con mayores oportunidades para fomentar desarrollo. En este periodo, aunque en algunos casos diversos propósitos desvinculados al bienestar de países y pueblos vulnerables continuaban estando presentes en el marco de la práctica de este recurso², se han activado distintos procesos, tanto a nivel nacional como global, cuyo fin es hacer de la CID un renovado mecanismo colectivo para contribuir de manera más certera a la atención de recurrentes y nuevos temas del desarrollo humano.

Tal circunstancia es relevante, dado que este segundo proceso requiere de la anuencia y respaldo necesario entre los diversos actores del sistema de CID tanto para reforzar las prácticas que han dado resultados positivos, como para, y sobre todo, corregir o re direccionar los caminos que la han desvirtuado, los cuales incentivan que diversos analistas hagan mención a una crisis de la ayuda internacional³.

Lo anterior se comprende mejor si se considera que la CID continua siendo un instrumento que depende de la voluntad política y financiera de quien la practica, lo cual a su vez responde a factores internos y externos de situación dependiendo del contexto histórico que se trate, así como a los propósitos (no siempre transparentes) de sus promotores⁴. Todo ello hace que la CID, como

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

2. Olav Stokke señala que existen propósitos “abiertos” de la ayuda (los desarrollistas y solidarios) y “escondidos” (más cercanos a objetivos “duros” de política exterior de los gobiernos practicantes). STOKKE, Olav: *Aid and political conditionality*, Frank Cass, Londres, 1995, p. 3.

3. ALONSO, José Antonio y FITZGERALD, Valpy (Eds.) : *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Ed. La Catarata, Madrid, 2003, p. 153 y DOMINGUEZ, Rafael: “La crisis de identidad del sistema de ayuda”, Fundación Carolina, Santander, 2 de mayo, 2011, p. 1.

4. Una explicación más detallada a este respecto se encuentra en PRADO LALLANDE, Juan Pablo: *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 2009.

mecanismo de política exterior de los Estados, sea *in extremis* vulnerable a la relación entre los factores referidos, sin que ninguna autoridad superior supranacional/global la regule, dirija o le imponga “reglas imperativas” o “criterios que rijan su distribución”⁵.

Para enfrentar esta problemática, en años recientes se han ganado espacios a favor de acuerdos cada vez más generalizados entre varios actores internacionales respecto a sumar esfuerzos para restarle discrecionalidad al sistema de CID y a sus actores, dotándole de nuevas normas procedimentales (aunque aún no vinculantes) con el fin de conseguir metas explícitas y consensuadas en ámbitos definidos del desarrollo. A este cúmulo de inéditos ejes rectores de la colaboración externa se le conoce como gobernabilidad de la CID, basada en el establecimiento de una nueva arquitectura de la ayuda, en donde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Nueva York, 2000), la Conferencia de Financiación Internacional para el Desarrollo (Monterrey, 2002) y la Agenda de eficacia de la ayuda (Roma, 2003; París, 2005, Accra, 2008 y Busan, 2011) constituyen sus ejes rectores más significativos.

En esencia, el fomento a la gobernabilidad de la CID pretende incentivar relaciones de colaboración entre el Norte y el Sur más igualitarias, participativas y responsables entre los actores involucrados, así como ejercer transformaciones internas a nivel país a efecto de mejorar su gestión interna en este ámbito; todo ello con el fin de aumentar la predictibilidad de sus resultados, dedicados a incrementar cuantitativa o cualitativamente el bienestar en determinado grupo poblacional. En otras palabras, la reforma de la CID consagrada en la nueva arquitectura de la ayuda⁶ tiene como meta reforzar estructural y operativamente al denominado régimen internacional de la ayuda al desarrollo⁷, con el propósito de asignarle los mecanismos políticos y técnicos necesarios para convertirlo en un recurso más eficaz en este sentido.

Si bien el referido camino hacia espacios de mayor gobernabilidad de la CID a escala global se encuentra en construcción (en particular debido a que al emanar de diversas fuentes, alimentarse de distintas estrategias y visiones carezca de consensos absolutos entre los miembros del sistema de ayuda

5. MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA, José Antonio: “La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España”, *Documento de Trabajo*, Fundación Carolina, no. 38, Madrid, 2010, p. 1.

6. FRERES, Cristian, MARTÍNEZ, Ignacio y ANGULO, Óscar: “La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación”, *Documento de Trabajo*, Fundación Carolina, no. 46, Madrid, 2011, p. 13.

7. Entiéndase por régimen de ayuda al “sistema de principios, normas, reglas y procedimientos de decisión que regulan el otorgamiento de la ayuda al desarrollo”. BONNÉ, Bjarne: *Development Assistance for Policies*, Roskilde University Centre, 1989, p. 38.

respecto a sus directrices y mecanismos de operación),⁸ hoy en día en el marco del *modus operandi* de la ayuda al desarrollo permea un estado de reconfiguración en diversos ámbitos de su instrumentación.

Este fenómeno de alcance prácticamente planetario en cuanto a mayor regulación de la ayuda ha reforzado el interés de varios Estados por replicar el proceso dentro de sus propios espacios nacionales. Ello mediante acciones encaminadas a incrementar, mejorar y sistematizar la planeación, operación, seguimiento y resultados de sus respectivas acciones y políticas nacionales de CID (en menos palabras la gobernabilidad de su cooperación internacional). Esto, por un lado, con el fin de mejorar su gestión interna en este ámbito de sus relaciones exteriores, y por el otro para contribuir de manera proactiva en el fomento de la referida gobernabilidad de la ayuda internacional a escala global,⁹ siendo México un país anuente respecto a conducirse en ambos sentidos, cuyos avances y retos en la materia se analizan a continuación.

Los senderos de la gobernabilidad mexicana en materia de cooperación internacional para el desarrollo

Desde hace al menos 65 años México ha participado de manera activa en el sistema de CID. En un inicio lo hizo como receptor de asistencia externa y a partir de la década de los setenta a la fecha practicando un doble cariz: por un lado asumiendo el papel de beneficiario de apoyos externos por parte de países desarrollados y organismos multilaterales. Por el otro, como socio oferente de colaboración hacia países e instancias multilaterales, si bien asumiendo sus responsabilidades en este sentido a escala global,¹⁰ haciéndolo de manera preferencial en donde este país cuenta con lazos históricos, culturales, políticos y económicos más significativos: Centroamérica y El Caribe y países selectos sudamericanos.

8. Muestra de ello es el latente debate respecto a las instancias que deberían presidir las directrices de la nueva arquitectura de la ayuda (la cual, dicho sea de paso, no ha sido bien recibida por diversos países), en particular en cuanto a la agenda de eficacia se refiere. En este sentido, por un lado, se encuentra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de membresía selectiva y por ende no representativa, mientras que por otro lado se cuenta con el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas, el cual si bien es más representativo, carece del dinamismo y peso político que la OCDE le ha ido ganando a la ONU en años recientes.

9. Acorde, por ejemplo, con el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio "Fomentar una asociación mundial para el desarrollo".

10. Por ejemplo, como el décimo contribuyente del Sistema de las Naciones Unidas y el número 23 de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz; esto es, el primero, en ambos casos, de Latinoamérica.

De lo anterior se desprende que México concibe a la cooperación internacional como una “importante herramienta de política exterior”¹¹ [...] “que permite proyectar y articular los intereses nacionales con los propios interlocutores foráneos en aras de promover el desarrollo sostenible en México y el mundo”¹². En 1988, tras la inclusión de la CID en los principios de política exterior plasmados en la Constitución, esta actividad continuaría recorriendo diversos caminos —algunos de ellos sinuosos— en búsqueda de constituirse en una política pública de Estado¹³, acorde con la relevancia que el referido citado estatus jurídico (del más alto nivel) le fue concedido desde aquel año.

Es importante señalar que las rutas hacia la configuración y práctica de una política mexicana de Estado en CID conforman un proceso histórico-jurídico-institucional de amplia trayectoria que registra tanto logros relevantes como altivos desafíos, cuyos principales exponentes se señalan a continuación.

Respecto a los primeros, es menester señalar —y reconocer— que con el paso de los años, el Gobierno mexicano, en particular a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ha logrado conformar y poner en marcha lo que podríamos llamar la institucionalidad mexicana en CID, consistente en, al menos, cinco ámbitos fundamentales e interrelacionados entre sí, con “denominación de origen mexicana”: Acervo conceptual-documental; infraestructura gubernamental; capacidad de gestión en materia de CID; estabilidad programática; y presencia, reconocimiento e influencia en determinados mecanismos globales o regionales de CID.

En cuanto al primer aspecto, hoy en día se cuenta con una amplia gama de material documental gubernamental en torno a la CID de México, conformada por libros, Informes, Boletines, etc., en versión impresa y electrónica,

11. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)-Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI)-Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC): *Informe Anual de la Cooperación Técnica y Científica de México, 2005*, SRE-URECI-DGCTC, México, 2006, p. 23.

12. SRE-URECI-DGCTC: *Informe México de Cooperación Internacional 2010*, SRE-URECI-DGCTC, México, 2010, p. 1.

13. Una política pública de Estado en el ámbito de la CID requiere estar conformada, al menos, de los siguientes elementos: a) Legislación *ad hoc*; b) Definición de objetivos explícitos, sectores, regiones y países prioritarios; c) Institución permanente y estable, con cierta independencia respecto a la SRE, que gestione la cooperación; d) Sistema de control y registro de los Convenios, programas y proyectos de CID; e) Recursos contabilizados, destinados a la colaboración externa; e) Procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas; y f) Mecanismos de rendición de cuentas, con miras a, en caso necesario, reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad; todo ello en consonancia con los objetivos de política exterior del país en cuestión. PRADO LALLANDE, Juan Pablo: “Hacia una política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo”, en USCANGA, Carlos: *Escenarios de la Política Exterior de México: Puntos para una reflexión*, UNAM-Plaza y Valdéz, México, 2008, pp. 93-104.

mismas que reflejan con nitidez y de forma periódica la concepción mexicana en cuanto a la CID, incluyendo datos relevantes sobre las actividades realizadas¹⁴. Respecto a la infraestructura gubernamental, es conducente señalar que la SRE, como institución responsable de la política exterior nacional, le corresponde coordinar la CID realizada por las diversas dependencias oficiales del país.

En este sentido, las instancias políticas de CID en la Cancillería, las más de las veces, han contado con rango equiparable a la de Subsecretaría¹⁵, siendo la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC)¹⁶, fundada en 1971¹⁷, el “punto focal” operativo de la CID en el país, la cual intenta coordinar las oficinas o dependencias de Relaciones Internacionales en cuanto a CID se trata a nivel federal, estatal y municipal. La gestión mexicana en CID se realiza mediante un colectivo de funcionarios federales, que desde hace varias décadas han cosechado un acervo empírico especializado en este tema. Adicionalmente, desde años recientes la llegada de nuevos cuadros —varios de estos con estudios a nivel posgrado en CID— ha generado la conformación de un cuerpo colegiado caracterizado por su alto desarrollo de capacidades en la materia. La estabilidad programática se refiere a la permanencia de negociación y puesta en marcha de programas y proyectos en diversos rubros de la cooperación mexicana, la cual por señalar un indicador en este sentido, posiciona a este país entre el segundo y tercer donante de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Finalmente, señalar que en cuanto a la presencia e influencia mexicana en los espacios a favor de la CID y de su gobernabilidad se encuentra presente y se valora en prácticamente todo encuentro bilateral y especialmente multilateral de esta naturaleza, en donde México, junto con otros países de características similares, desde hace décadas ha ejercido un papel relevant —en muchos casos de liderazgo— en temas selectos del desarrollo. Así, los elementos referidos conforman el andamiaje institucional fundamental de la CID de México, con base en los cuales se sustentan las actividades, visiones y posturas de este país en el sistema de ayuda externa.

14. Una cuantía representativa de este tipo de publicaciones se citan recurrentemente en este monográfico. Varias de éstas se encuentran en: <http://dgctc.sre.gob.mx/index.php/publicaciones>.

15. Con la excepción del periodo 1997-2000, cuando se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el cual sería, en principio, el predecesor inmediato de una Agencia en la materia, lo cual no fue así.

16. <http://dgctc.sre.gob.mx/>

17. En 1951 se creó la Dirección General de Organismos Internacionales, responsable de la CID en el país. En 1971 fue fundada la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica Internacional, cambiando en 1989 a DGCTC, su denominación actual, hasta el presente.

Sinuosos caminos... Elementos de oportunidad de gobernabilidad mexicana en torno a su cooperación internacional para el desarrollo

Ahora bien, evidentemente, en cuanto a la trayectoria respecto a la institucionalización de la CID mexicana, subyacen espacios por atender, en detrimento de la plena gobernabilidad de la colaboración de dicho país, cuyos exponentes más representativos pueden sintetizarse en los siguientes.

En términos generales y no discursivos, históricamente la CID no ha sido reconocida por parte del Poder Ejecutivo como una herramienta de política exterior con la suficiente capacidad de promover de manera tangible y eficaz los intereses nacionales dentro y más allá de las fronteras mexicanas¹⁸. Lo anterior a su vez ha generado que no se le haya otorgado el respaldo político y financiero de manera congruente respecto a las capacidades que este recurso tiene a favor de los intereses y visibilidad de quienes practican esta actividad con mayor respaldo¹⁹. Ello ha incidido en la insuficiente capacidad administrativa y logística por parte de la Administración Pública mexicana para atender con la atención que ameritan los cada vez más (en términos cuantitativos y cualitativos) temas que demanda la referida nueva arquitectura de la ayuda. Aunado a lo anterior, una necesidad latente continúa siendo la jerarquización de las prioridades regionales y temáticas de la cooperación mexicana, lo cual disminuye las posibilidades de planeación ordenada de sus acciones y de las latitudes en donde ésta es dirigida²⁰.

Si bien México participa en buena parte de los foros multilaterales y regionales respecto a la nueva arquitectura de la CID, se considera que en el siglo XXI esa actitud no es ya suficiente. Hoy en día este país requiere especializarse en algunas cuestiones clave de la agenda de gobernabilidad de la ayuda, abocándose en espacios que aún son “nichos” no ocupados por varios países, en donde la presencia mexicana podría contribuir de manera proactiva a su favor²¹. Otro elemento de oportunidad se encuentra en la insuficiente capacidad

18. Un argumento en contra de esta postura podría ser que, finalmente, el Ejecutivo Federal avaló la Ley de CID de México, sin embargo, otras interpretaciones acreditadas en la materia señalan que ello se logró gracias a la presión política que el Congreso de la Unión mantuvo para que la citada Ley (emanada de un Partido de oposición) entrara en vigor.

19. Un estudio más amplio en este tópico se encuentra en PRADO LALLANDE, Juan Pablo: “La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿instrumento eficaz de política exterior?”, en *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata-Instituto de Relaciones Internacionales, no. 38, La Plata, Argentina, 2010.

20. De ahí que resulte necesario y fundamental la publicación del Manual de Capacidades que desde hace tiempo se encuentra en elaboración en la DGCTC.

21. Estos temas podrían ser aquellos ámbitos de la CID en donde México cuenta con experiencia y reconocimiento por la calidad de sus resultados, como por ejemplo la cooperación Sur-Sur, Triangular, ayuda

de la SRE, como “cabeza de sector” en los temas internacionales a nivel nacional (Federal, Estatal y Municipal), de coordinar las múltiples acciones gubernamentales de CID (inclusive la negociación y aval de acuerdos interinstitucionales), a efecto de identificarlas, monitorearlas, registrarlas, evaluarlas, etc., dado que éstas son también, por naturaleza, acciones de incidencia exterior del país, las cuales requieren de ser coordinadas por una instancia central.²²

De la mano de lo anterior, el Gobierno mexicano aún no ha difundido los resultados de la cuantificación monetaria de los recursos invertidos a su cooperación dirigida a terceros en montos de AOD, generando que este país sea el único (observador) del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE sin hacerlo.²³

Un elemento más en esta lista, que por su perfil es también representativo en cuanto a los retos que México enfrenta en cuanto a la gobernabilidad de su colaboración externa, es su insuficiente involucramiento activo en torno a la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Si bien México avaló la Declaración de París (DP) del 2005 y la Agenda de Eficacia de la Ayuda de Accra del 2008, no ha formado parte de los países que voluntariamente han sido evaluados respecto a la aplicación de los cinco principios de la DP. De igual forma, a la fecha no existen informes o estudios públicos dedicados a este rubro, lo cual le complica ostentar una postura proactiva y de avanzada en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan a finales del 2011, considerado una de las piezas clave a favor de la gobernabilidad de la CID global.

Como corolario de los puntos referidos, puede decirse que, aunque se registran avances y mejoras en todos y cada uno de los puntos descritos, las circunstancias señaladas permiten aseverar que hasta este momento prevalecen

humanitaria, cuantificación monetaria del costo de sus acciones de colaboración, e inclusive, en el cálculo de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (en donde también hay avances significativos, aunque a la fecha, no públicos).

22. En este mismo sentido, es incoherente que mientras en la DGCTC (como se ha dicho, “punto focal” de toda la CID mexicana, cuenta con 18 personas laborando formalmente en esa Unidad Administrativa, que añadiendo a otro tipo de contratos suman aproximadamente 36 trabajadores, en la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública (DGRI-SEP) (que gestiona exclusivamente la colaboración exterior mexicana en el ámbito educativo) laboran 105 personas. Esto significa que, por cada trabajador en la DGCTC, en la DGRI de la SEP se cuenta con casi tres personas. Dentro de la propia SRE también hay incoherencias, en especial por el hecho de que la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (el que gestiona el “Proyecto Mesoamericano”) esté adscrito a la Subsecretaría de América Latina el Caribe y no a la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (por no decir a la DGCTC), en donde se encuentran concentradas el resto de áreas dedicadas a la cooperación internacional.

23. Esto significa que tal circunstancia no se debe a la incapacidad de las autoridades mexicanas por calcular la AOD de dicho país, sino a la indecisión política de divulgar los datos a efecto de que sean añadidos a los Informes anuales del CAD.

considerables retos en cuanto a la institucionalización y gobernabilidad de la CID mexicana.

Ante el panorama señalado en la primera sección de este escrito en cuanto al creciente fomento de la gobernabilidad de la ayuda a escala global, junto con los avances y elementos de oportunidad mexicanos a este respecto descritos anteriormente, y como producto del trabajo de funcionarios, legisladores y especialistas comprometidos en la materia que data de al menos 15 años atrás, fue gestándose y consolidándose la necesidad —imperiosa— de contar con una Ley mexicana de CID. Esta iniciativa, al madurar lentamente, consiguió que la regulación jurídica descrita fuese confeccionada y (por fin) avalada por las instancias correspondientes, teniendo como fecha de su puesta en vigor el 16 de abril del 2011, cuyos elementos más significativos se abordan en el siguiente apartado.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. Un paso adelante hacia mayores espacios de gobernabilidad de la colaboración exterior mexicana

Si bien no es menester de esta sección hacer un estudio cronológico, político o jurídico de la Ley citada, se hará un análisis de sus principales aportaciones respecto al impulso de lo que hemos conceptualizado como gobernabilidad de la CID del país.

La Ley de CID de México, propuesta en 2007 por la senadora Rosario Green, pretende complementar y reforzar mediante estrategias jurídicas e institucionales el trayecto de larga envergadura en que desde hace más de seis décadas México se ha conducido en aras de conformar una política de Estado en este tema. En palabras de dicha legisladora, su principal objetivo es “eliminar el rezago en el que México se encuentra en materia de ordenamiento e instrumentación de sus acciones en el ámbito de la cooperación internacional”²⁴.

Con su entrada en vigor el 16 de abril del 2011²⁵, este lineamiento jurídico, que en su artículo 37, señala que “... la cooperación internacional constituye una prioridad estratégica tanto para el desarrollo como para la política exterior de México” incluye una serie de disposiciones dedicadas a concederle al

24. GREEN, Rosario: “Panorama general de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Pluralidad y Consenso*, Instituto Belisario Domínguez, 2008, p. 10.

25. El contenido de la Ley se encuentra en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5184958&fecha=06/04/2011

Gobierno mexicano los instrumentos necesarios para promover, coordinar, ejecutar y evaluar su cooperación, con miras a poner sus acciones y efectos al servicio de su política exterior. En otras palabras, y conforme a lo señalado en este texto, para mejorar la gobernabilidad de su actuar en este rubro.

En ese sentido, la Ley dispone la creación de la Agencia Mexicana de CID (AMEXCID), el Programa de CID, el Registro Nacional de CID, su respectivo Sistema de Información (SIMEXCID) y el Fondo Nacional de CID.

Es menester aclarar que la Ley se erige como un complemento del andamiaje del referido proceso histórico-jurídico-institucional de amplia trayectoria a favor de la construcción de la gobernabilidad y a la postre política de Estado en CID y por ende, en ningún sentido constituye su germen. Más bien, la Ley le dota a la CID mexicana de un renovado peso político y legal, confiriéndole, mediante la vía jurídica, de un blindaje que pretende reducir la discrecionalidad y descoordinación que en ocasiones ésta ha sufrido. Lo anterior a través de la asignación de mecanismos institucionales, programáticos, financieros y operativos estables y consolidados que resistan el embate de los cambios del perfil del Gobierno Federal en turno. Esto, en otras palabras significa que la Ley pretende constituir el esfuerzo normativo más fehaciente y consolidado a favor de la reconfiguración estructural y gobernabilidad de la CID mexicana como instrumento relevante de política exterior de México, que recoge y sistematiza las experiencias y acervo previo en este sentido que desde hace décadas se ha generado.

De esta forma la Ley de CID planea contribuir de forma directa a favor de la mayoría de los requisitos descritos en la Nota a Pie de Página número 13, planteados desde el 2008 por quien esto escribe, en cuanto a los requerimientos básicos para la conformación de una política de Estado en este tema, en particular en cuanto los incisos a) “legislación *ad hoc*”, con la Ley misma; b) “definición de objetivos explícitos, sectores y regiones prioritarios”, lo cual se hará en el marco del Programa de CID); c) “institución permanente y estable, con cierta independencia respecto a la SRE, que gestione la cooperación” que, esperemos, se materialice con la AMEXCID; d) “Sistema de registro y control de los Convenios, programas y proyectos de CID” mismo que se solventa a través del Registro Nacional de CID y el SIMEXCID; y e) “recursos contabilizados, destinados a la colaboración externa”, que se atiende con el Fondo de CID.

Ahora bien, es evidente que con la mera puesta en marcha de la Ley mexicana de CID no se conseguirá, en automático, alcanzar niveles óptimos de gobernabilidad a este respecto y tras ello consolidar una política de Estado en

este tópico. Para ello se requerirá, *inter alia*, atender los elementos señalados en la sección anterior de este artículo y, en especial los últimos dos incisos de nuestro listado sobre requerimientos básicos a este respecto: f) “establecer procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas”; y sobre todo g) “mecanismos de rendición de cuentas, con miras a, en caso necesario, reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad; todo ello en consonancia con los objetivos de política exterior del país en cuestión”²⁶. De igual manera, será fundamental que la AMEXCID cuente con el respaldo político, financiero y logístico necesario para que esta nueva institución aglomere en su seno a las diversas áreas y tópicos de la CID mexicana que se gestionan dentro de la SRE misma²⁷. Ello también con el fin de que la AMEXCID esté en capacidad de coordinar, registrar y conducir (en una palabra “gobernar” de mejor manera), la colaboración que emana y se recibe desde las diversas Secretarías de Estado y las entidades paraestatales centralizadas y descentralizadas de la Administración Pública federal, estatal y municipal.

Así, con base en esta disposición jurídica, aunado al acervo en el que desde hace décadas México se ha trasladado, y en caso de que las referidas consideraciones sean atendidas, es conducente aseverar que en el contexto presente, el país se encuentra en ruta más promisoría hacia mayores espacios de gobernabilidad de la colaboración mexicana, lo cual es una noticia alentadora.

Consideraciones finales. ¿Vía libre hacia una política de Estado en cooperación internacional para el desarrollo?

En el transcurso de las últimas décadas México se ha conducido por distintas rutas (no siempre lineales) hacia mejores condiciones de gobernabilidad de su CID, en donde la Ley, de manera complementaria al acervo existente a este respecto, busca contribuir al establecimiento de una vía más libre y directa a favor de la conformación y práctica de una política de Estado en este rubro estratégico de la política exterior mexicana.

En el 2011, de manera coincidente respecto a los esfuerzos globales a favor de la confección de una nueva arquitectura de la ayuda, México cuenta, por

26. En este sentido, será fundamental que la Ley se reformule, a efecto de que en su momento reconozca e incluya la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la gobernabilidad de la CID mexicana; premisa fundamental para incentivar la conformación de una política de Estado en la materia y no sólo de gobierno.

27. Es decir, retomando en cierta forma la experiencia del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (1998-2000).

fin, con un fundamento legal y con instancias a favor de la mejor gobernabilidad de su CID.

Ante ello, a partir de ahora se vislumbran tres retos fundamentales: En primer lugar conseguir que el acervo o andamiaje institucional construido antes y tras la puesta en marcha de la Ley incida de manera tangible y verificable a favor de la gobernabilidad y a la postre eficacia de la CID mexicana. En este sentido, y en segundo lugar, es fundamental que a la AMEXCID se le dote del respaldo político, financiero y logístico adecuado para que esté en capacidad de cumplir, desde una visión de política de Estado en materia de cooperación internacional, a los preceptos incluidos en la Ley. A su vez, y en tercer sitio, que la CID gubernamental de México, reforzada y perfeccionada tras esta nueva etapa de su instrumentación, constituya un recurso más consolidado de solidaridad internacional, de manera compatible respecto a las directrices y objetivos de la política exterior del país. Ello, entre otros asuntos, con el fin de que México logre mejorar su presencia (y sobre todo) influencia proactiva en los mecanismos que intentan promover la gobernabilidad global en temas del desarrollo. En los referidos tres asuntos, estaremos prestos a contribuir de manera proactiva desde la perspectiva académica, así como a analizar su estado y evolución.