

77
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
CENTRO DE EDUCACION CONTINUA**

**LA COOPERACION TECNICA HORIZONTAL DE MEXICO,
A NIVEL BILATERAL, A PARTIR DE 1989**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES,
EN LA SEGUNDA OPCION DE TITULACION**

PRESENTA

MARTHA BLANCA MERAZ HERNANDO

México, D. F., 1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dieciocho años han pasado desde que egresé de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de nuestra Máxima Casa de Estudios. Durante ese tiempo, he contado con personas -y encontrada otras-, que me han ofrecido su apoyo para llevar a feliz término la conclusión formal de mis estudios. De esta forma, ante la opción de incluir, o no hacerlo, una dedicatoria en este trabajo, elegí lo primero, aun con el riesgo de omitir nombres, no por decisión, sino por olvido.

A mis padres, Josefina y Manuel (+), por sus constantes palabras de aliento y por compartir mis desvelos de estudios.

A mis hermanos, Manuel, Miguel y Juan, por su disposición incondicional, ya fuera para recabar el material bibliográfico que les pedía, o para proporcionarme delicioso café o refrescantes aguas de frutas, con tal de que no me distrajera durante la preparación de esta tesina. A mi hermana Marilú, mi gratitud especial por sus consejos, por compartir su computadora y por apoyarme en mis decisiones, pese a mis equivocaciones.

A mis tíos Guillermo, María de la Luz y Concepción, con los cuales sé que cuento incondicionalmente.

A Alberto Mondragón y Gabriel Kramarics, por fungir, sin muchos reproches, como mis secretarios en intentos que realicé para titularme.

A Martha Ramírez, Sylvia Sevilla, Blanca Morales, Marinella Barrios, Paz Martínez-Parente, Margarita López, Lilia Ríos y Víctor Sologaistoa, por ofrecerme su apoyo profesional, secretarial o de compilación de material que necesitara.

Al Director de la Facultad, Juan Felipe Leal, y a las maestras Cristina Puga y Carmen Guitián, por el valor y decisión de ofrecer una segunda opción de titulación, convencidos de que la experiencia profesional de los egresados puede enriquecer la labor universitaria, a la vez que permitir a estos últimos, formalizar la terminación de una etapa. Mi reconocimiento también al equipo del Centro de Educación Continua, especialmente a Maru, y al de la Coordinación de Relaciones Internacionales, por su trato amable y diligencia en los trámites que les competían.

A mi asesora, Rosamaría Villarelo, por sus palabras de estímulo, por su mejor disposición y por sus invaluable observaciones y su rigor al proporcionarme elementos teórico-metodológicos, que actualizaron mis conocimientos y enriquecieron mi investigación.

A Mary Márquez, mi profesora de redacción, que no sólo cumplió con su labor encomendada, sino que se preocupó por impulsarme a finalizar esta fase y, con afecto y disciplina -como en algunos casos debe manifestarse el aprecio-, me ayudó -tomando frases de Isabel Allende-, con su "implacable lápiz", a corregir este trabajo.

A Dolores Villegas, Pilar Yáñez, Elsa Núñez, Citali Barrios y Martha Espinosa, compañeras y ahora amigas, en el curso de la meta común por obtener un título, de los esfuerzos compartidos y de las llamadas telefónicas constantes para darnos aliento.

A todas esas personas, que en el curso de dieciocho años me han apoyado y estimulado, les dedico esta tesina, fruto, en gran parte, de semillas de confianza que depositaron en mí. A ellas, mi cariño y reconocimiento.

M. B. M. H.

**LA COOPERACION TECNICA HORIZONTAL DE MEXICO, A NIVEL
BILATERAL, A PARTIR DE 1989**

I N D I C E

Página

Introducción

1. Conceptos y evolución de la cooperación internacional	1
1.1. Surgimiento del concepto de cooperación internacional.....	2
1.2. Elementos conceptuales y clasificación de la cooperación internacional.....	11
1.3. Evolución de la cooperación internacional de México.....	16
1.4. Marco jurídico-político de la cooperación técnica internacional de México.....	25
1.4.1. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.....	26
1.4.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	28
1.4.3. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	28
2. La cooperación técnica horizontal de México, a nivel bilateral.....	30
2.1. Elementos de la cooperación técnica horizontal.....	31
2.1.1. Objetivos.....	31
2.1.2. Condiciones.....	34
2.1.3. Financiamiento.....	35
2.1.4. Modalidades.....	36
2.1.5. Areas de concentración.....	37
2.2. Mecanismos de concertación y programación, instrumentos y actores.....	38
2.2.1. Mecanismos de concertación y programación.....	38
2.2.2. Instrumentos.....	41
2.2.3. Actores.....	44

2.3. La cooperación técnica horizontal de México hacia las diferentes áreas geográficas.....	47
2.3.1. Europa Central.....	48
2.3.2. Asia y África.....	49
2.3.3. América Latina y el Caribe.....	52
2.3.4. Cuenca del Pacífico.....	55
2.4. Resultados de la cooperación técnica horizontal de México, a nivel bilateral.....	58
3. Perspectivas para fin de siglo y propuestas de la cooperación técnica horizontal de México, a nivel bilateral	62
3.1. Nuevo escenario mundial para la cooperación internacional.....	63
3.2. Reajustes de objetivos, actores y modalidades.....	68
3.2.1. Nuevos objetivos.....	69
3.2.2. Incorporación de nuevos actores.....	74
3.2.3. Nuevas modalidades.....	76
3.3. La cooperación técnica horizontal bilateral de México dentro de un Sistema Nacional de Cooperación Internacional.....	79
Consideraciones finales.....	83
ANEXOS.....	86
BIBLIOGRAFIA.....	95

INTRODUCCION

A partir de 1989, la cooperación horizontal de México, a nivel bilateral, ha tenido un desarrollo sin precedente, que ha fortalecido las relaciones de cooperación con otros países, lo que ha convertido esta cooperación en un instrumento eficaz de la política exterior mexicana.

Este fortalecimiento se ha debido, entre otros factores, al incremento de las relaciones de México con naciones de similar desarrollo, a las nuevas realidades del país y a las transformaciones en el escenario internacional. Estos factores han incorporado nuevos actores y modalidades de cooperación y han conllevado a la redefinición de objetivos y prioridades. El proceso tiende a continuar, planteando retos y replanteamientos a la cooperación horizontal que pueden enriquecer el quehacer internacional de México.

Conocer el desarrollo de la cooperación técnica horizontal bilateral de México, sus resultados y alcances, se torna de gran importancia para todo aquel interesado en la política exterior mexicana.

Por otra parte, este trabajo se suma a las escasas investigaciones que, en materia de cooperación internacional, se han realizado en México. A la vez, permite acceder a información especializada que no es fácilmente asequible e incorpora algunas definiciones personales.

En este sentido, la presente investigación pretende presentar un panorama general de la cooperación técnica horizontal de México, para lo cual se han planteado los siguientes objetivos:

- Señalar el cambio de concepción que ha tenido la cooperación internacional, que ha dejado de ser la simple "asistencia", para llegar a su verdadero significado de co-operar.

- Indicar los factores por los que se puede clasificar a la cooperación internacional, ya sea por el número de actores internacionales que intervienen (bilateral o multilateral), por los grandes campos del conocimiento que busca desarrollar (educativa, cultural, técnica, científica, económico-comercial), por el nivel relativo de desarrollo que tienen los actores participantes (horizontal o vertical) o por el financiamiento (reembolsable o no reembolsable).

- Explicar cómo la cooperación técnica horizontal de México, a nivel bilateral, ha ido evolucionando hacia una política de cooperación más vigorosa, destacando su papel como instrumento de la política exterior.

- Analizar el marco jurídico-político de la cooperación técnica internacional de México, a partir de 1989, dentro del cual el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 tiene una importancia fundamental.

- Resaltar la importancia que han tenido el incremento de las relaciones de México con naciones de similar desarrollo, las nuevas realidades del país y las transformaciones en el escenario internacional, en el fortalecimiento de la cooperación técnica horizontal bilateral.

- Señalar los objetivos que busca cumplir la cooperación técnica bilateral de México, los mecanismos e instrumentos que utiliza y cómo se refleja en su quehacer internacional hacia las diferentes zonas geográficas.

- Subrayar los cambios en el escenario internacional y las nuevas realidades del país, que han conllevado a que México incorpore, en la cooperación técnica horizontal bilateral que desarrolla, a otros actores -como entidades privadas y organizaciones no gubernamentales- y, por ende, nuevas modalidades de colaboración.

- Indicar el papel que juegan estos nuevos actores y modalidades de la cooperación, en la redefinición de los objetivos y las prioridades de la cooperación técnica horizontal bilateral de México.

- Presentar una evaluación de los resultados obtenidos de la cooperación técnica bilateral de México, tomando como base los objetivos de política exterior que se propuso cumplir.

- Demostrar que la cooperación técnica horizontal es pilar fundamental en el Sistema Nacional de Cooperación Internacional que se está instrumentando.

- Presentar un posible escenario de cooperación técnica horizontal bilateral de México para fin de siglo, a la vez que indicar el papel que puede y debe desempeñar.

1. Conceptos y evolución de la cooperación internacional.

La palabra cooperación (de *cooperatio*, la acción de cooperar) proviene del latín *cooperor*, que significa "obrar juntamente con otro" (1) para conseguir un determinado fin. Cooperación implica entonces la concertación y realización de acciones de por lo menos dos partes (individuos, comunidades, instituciones, provincias o estados, regiones de un país, países u organismos internacionales), en busca de un beneficio relativo para las mismas.

En este contexto, hay cooperación internacional cuando las partes cooperantes son países u organismos internacionales, o cuando están en países distintos. A la parte que ofrece la cooperación se le puede denominar: fuente, oferente o donante, y a la parte que recibe, receptor.

Toda cooperación conlleva beneficios para cada una de las partes: "El supuesto habitual es que, tras esa transferencia de recursos gratuita o concesional, existe un acto de beneficencia o al menos un deseo de que las cosas vayan mejor para todos, sin que el otorgante obtenga, de manera directa, beneficio de su acción. La realidad es, en cambio, que la cooperación internacional forma parte de la política exterior de los Estados y, al igual que otras acciones de política exterior, busca promover intereses". (2)

Los beneficios se pueden considerar como activos y reactivos. (3) Un beneficio activo es la obtención, por parte del receptor, de algún tipo de capacidad

¹ Manuel de Valbuena, *Diccionario Universal Latino-Español*, Madrid, 1793, p. 204.

² José Miguel Insulza "Cooperación internacional y política exterior", en *Cooperación Internacional: La experiencia chilena 1990-1991*, CINDA/PNUD, Chile, 1992, p. 17.

³ Renato Iturriaga, *Marco Programático para el Desarrollo de la Cooperación Técnica y Científica*, SRE, México, 1993, p. 8.

(recursos de todo tipo, conocimientos) para lograr un fin específico (defensa de la soberanía, crecimiento económico, desarrollo social u organizativo).

Un beneficio reactivo es "la utilidad que obtiene el oferente a cambio del apoyo otorgado". (4) Esta utilidad puede ser política, económica, sinérgica, cultural, militar, etc., y puede o no estar señalada explícitamente.

Otro aspecto fundamental que se debe considerar, es que la cooperación internacional se da en un contexto que es determinado por aspectos políticos, económicos y sociales, por lo que, desde su surgimiento, ha experimentado cambios significativos, tanto en los elementos que la caracterizan, sus objetivos declarados e implícitos, sus mecanismos y actores, como en otros sentidos.

En este primer capítulo, se aborda el contexto en el que surge la cooperación internacional, su evolución hasta la fecha, motivaciones de las fuentes (oferentes o "donantes") y receptores, así como la tipología más importante en que se puede clasificar la cooperación, en donde se incluye la bilateral, técnica y horizontal, punto focal de este estudio. Asimismo, se señala el papel de México para acceder a la misma y el cambio que se da en el país para ser un actor activo en este proceso.

1.1. Surgimiento del concepto de cooperación internacional.

Los antecedentes de la cooperación internacional se encuentran en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países aliados se reúnen

⁴ *Ibidem.* p. 12.

para definir las bases políticas e institucionales de la posguerra y no cometer los errores del Tratado de Versalles.

En la Conferencia de Bretton Woods, New Hampshire, EUA, en 1944 -a la que asiste México-, se adoptan los acuerdos para establecer el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o simplemente BM), con objeto de restituir los movimientos libres de capitales y pagos entre los países, ayudar a corregir los desequilibrios de la balanza de pagos y reconstruir las economías destruidas por la guerra. Esto da origen a la cooperación financiera multilateral de carácter reembolsable ⁽⁵⁾, surgiendo así la cooperación internacional, la que se presenta con una motivación de asistencia y solidaridad internacional.

La primera actividad conocida de cooperación internacional es el Plan Marshall, anunciado por Estados Unidos en 1947. "El trasfondo político era evidentemente evitar que el estancamiento económico y el desempleo sirvieran de caldo de cultivo para conflictos sociales, el aumento de la influencia social de los movimientos comunistas, o para facilitar triunfos electorales de los partidos políticos europeos de izquierda". ⁽⁶⁾

En este contexto, con la formación de los bloques militares antagónicos, la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia, la Unión Soviética y los países bajo su influencia quedan excluidos de participar en los programas de cooperación económica ofrecidos a Europa.

⁵ Vid. *infra*, p. 12.

⁶ Eugenio Anguiano "La cooperación internacional para el desarrollo", en Emilio Rabasa (Coordinador) **7 Principios Básicos de la Política Exterior de México**, PRI, México, 1993, p. 67.

Aunque inicialmente los países de América Latina no son considerados en los planes de reconstrucción y fomento, posteriormente se ensancha el ámbito de la cooperación y se les incluye.

En 1948 se crea el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) para el intercambio de mercancías, que inicia una cooperación en cuestiones comerciales. En ese mismo año, se establece la Comisión Económica para América Latina (y, posteriormente, para el Caribe) (CEPAL), con el objetivo de lograr el desarrollo económico de la región.

A finales de los cincuenta e inicios de los sesenta, como producto del proceso de descolonización, surgen en África, Asia y el Caribe, un gran número de nuevos Estados, los cuales, junto con otros países que van adquiriendo mayor autonomía (en Medio Oriente y América Latina), configuran una nueva y muy diferente realidad de la que emergió de la conflagración mundial, existiendo más del doble de países de los que había en la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con mayores conflictos.

En este escenario, y en plena "Guerra Fría", la disyuntiva es ayudar a aquellos países o dejarlos con el "riesgo" de que busquen apoyo de países con diferente régimen político-social.

Hasta esta fecha y desde el principio, la concepción de los países industrializados es de que todos los países en desarrollo son similares y que tienen los mismos problemas, por lo cual pueden dárseles las mismas soluciones. En este contexto, los oferentes privilegian el crecimiento económico, planteando que la cooperación (entonces asistencia) internacional debe tener como principal función la

transferencia de recursos que permitan incrementar la capacidad productiva y la inversión de los países. "Esta percepción favoreció la formulación de soluciones únicas para aplicación general, y el desarrollo de una actitud impositiva..." (7)

Es importante señalar que en la "asistencia" -que era la concepción de la cooperación internacional hasta la década de los sesenta-, el único papel activo lo tiene el donante u oferente, el cual, además de poner determinados recursos "a disposición" del receptor, también decide la cantidad y, en algunos casos, hasta el destino final de los recursos que ofrece. Por su parte, el receptor, quien se encuentra en una relación asimétrica con el oferente en virtud de la brecha existente entre los respectivos niveles de desarrollo, se limita a formular sus necesidades y a obtener los mayores recursos posibles.

Para América Latina, Estados Unidos propone, al inicio de los sesenta, la Alianza para el Progreso, política basada en la tesis de que la ayuda externa -a través de capitales- debía unirse al esfuerzo local para lograr el progreso, ya que crearía una infraestructura industrial capaz de provocar el despegue de las economías latinoamericanas. Esta política responde a una estrategia estadounidense, tanto política, de contención al comunismo en la zona, como económica, de preservar sus intereses comerciales y mantener su influencia en la región.

En esta etapa, los oferentes continúan presentando propuestas de soluciones generales y considerando que los países atrasados arribarán al desarrollo económico y a la estabilidad política a través de un proceso de modernización.

⁷ Guillermo Ramírez Rebolledo "Aspectos jurídicos e institucionales de la cooperación internacional en Chile", en *Cooperación Internacional: La experiencia.....Op. cit.*, p. 102.

En este sentido, los recursos provenientes de países desarrollados, principalmente de Estados Unidos -el mayor oferente de la época-, se dirigen en mayor o menor medida, condicionados a la disposición de los países receptores de realizar cambios estructurales en áreas clave, como la tenencia de la tierra, o a la creación de instituciones vinculadas con la modernización y el desarrollo. Además, Estados Unidos aplica como criterio para otorgar colaboración, su percepción de amenaza a sus intereses en las distintas zonas del mundo.

Tal es el caso de América Latina, quien recibe importantes recursos del exterior, principalmente de Estados Unidos, por sus características de desarrollo y ante el riesgo proveniente de la Revolución en Cuba.

En estos años, de los sesenta, es cuando los países en desarrollo buscan cambiar el concepto de asistencia por el de cooperación y establecer así una relación más igualitaria y recíproca, ya que cooperación implica co-participación, con co-responsabilidad y co-financiamiento. En la co-participación se trata -a través de negociaciones- la conciliación de intereses del oferente y del receptor, la definición de modalidades y resultados esperados, así como los términos de financiamiento para llevar a cabo las actividades previstas.

A principios de los setenta, en el ámbito internacional, se adopta un sistema de cambios flotantes, se desregulan los sistemas financieros y se concentran enormes recursos en algunos países, como consecuencia de los incrementos de los precios del petróleo, quienes buscan su colocación en el mercado financiero internacional y en donde juegan un papel muy importante los bancos privados. Además, surgen países cuyas economías crecen más rápidamente, cuyo ingreso per cápita aumenta, que han diversificado sus exportaciones y tienen la capacidad

para acceder al crédito comercial en los mercados financieros internacionales.

En contraposición, hay países sumamente atrasados, golpeados por los incrementos de precios de alimentos, petróleo y fertilizantes. El comercio internacional presenta estancamiento y las economías de los principales países industrializados sufren recesiones e incrementos en sus tasas de inflación ("estanflación").

En esta década, Estados Unidos deja de ser el principal país oferente de cooperación, debido, en gran parte, a la guerra con Vietnam. Comienza entonces a dirigir sus recursos en áreas de interés estratégico, especialmente en el Medio Oriente. Otros oferentes, como los países del norte y occidente de Europa, adquieren un rol más activo, tanto a través de sus aportaciones a los organismos multilaterales, como del incremento de sus programas bilaterales. Entre los principales países oferentes, destacan la entonces República Federal de Alemania (RFA), Suecia, Gran Bretaña y Francia.

Por su parte, América Latina recibe significativos recursos financieros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. La cooperación internacional en la región impacta el desarrollo científico y tecnológico, con la creación, a principios de los setenta, de los organismos nacionales de ciencia y tecnología y de institutos tecnológicos y de investigación, y en programas de desarrollo universitario.

Hasta este período, las modalidades más frecuentes de la cooperación internacional son: envío de expertos, becas para posgrado y especialización y otorgamiento de equipo. En América Latina, los principales receptores son:

organismos gubernamentales, universidades e institutos tecnológicos.

A fines de los setenta, y como resultado de la crisis petrolera, los países industrializados realizan una importante reconversión de sus economías y desarrollan fuentes alternativas de energía. En este contexto, no les interesa ya apoyar proyectos de colaboración que incidan en incrementar la capacidad productiva de los países receptores, por lo que, en materia de cooperación internacional, sustituyen entonces sus declaradas motivaciones "solidarias y asistenciales" y privilegian el tema de la pobreza extrema, a la vez que utilizan instituciones privadas u organismos oficiales descentralizados para colaborar directamente con instituciones de los países receptores, principalmente latinoamericanos, algunos de los cuales tienen gobiernos con los que no desean vincularse en materia de cooperación.

América Latina pasa a ser considerada como continente de clase media, por lo que pierde significación relativa para otorgarle cooperación. Los proyectos de apoyo global a instituciones gubernamentales disminuyen, y los oferentes "exigen" cofinanciamiento nacional. Los anteriores receptores y las modalidades tradicionales decrecen considerablemente y las nuevas modalidades son: apoyos institucionales, estudios, seminarios y publicaciones.

En este contexto, empieza a tener mayor importancia la cooperación entre países en desarrollo, que se define en el Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), adoptado en Buenos Aires en 1978, tras una reunión especial de las Naciones Unidas sobre el tema y que reunió a 138 países.

El escenario internacional de la década de los ochenta está comprendido por una "profunda crisis para la mayoría de los países en desarrollo y de inestabilidad y crecimiento económico Irregular, y más lento que su tendencia histórica, en los países industrializados". (8) Las perspectivas de un orden mundial más participativo decaen por el fracaso del diálogo Norte-Sur y se alteran con la crisis de la deuda que afecta primordialmente a los países de desarrollo medio. Se inicia el fin del "socialismo real", se da un desplazamiento de excedentes financieros de Estados Unidos a países de Europa y a Japón, se consolida la entonces Comunidad Económica Europea y surgen bloques económicos. En los países de América Latina, principalmente del Cono Sur, se produce una mayor preocupación en torno a la democracia; en el aspecto económico, casi todas las naciones de la región se endeudan.

En este período, el eje de la cooperación internacional es favorecer el desarrollo auto-sostenido, en donde tienen gran importancia el capital humano, la gestión del desarrollo, la participación del sector privado y el medio ambiente. Se priorizan países, programas y proyectos, de acuerdo con consideraciones de carácter político y comercial. Son impuestas condiciones, que aún persisten, "de origen temático (medio ambiente, agua), social (pobreza extrema, hambre), político (democratización, drogas), que dirigen la transferencia de recursos a proyectos en esas áreas, de acuerdo con las prioridades de cada fuente". (9) Esto muestra, de una manera clara, la relación que siempre ha existido entre intereses de los oferentes y las políticas de colaboración.

⁸ Eugenio Anguiano, *Op. cit.*, p. 78.

⁹ Vitoria Gehre, *Gestão e Coordenação da Cooperação Internacional no Brasil*, PNUD, Brasil, 1993, p. 74.

Asimismo, la cooperación internacional abarca distintos tipos y modalidades. Es un concepto amplio que integra a la transferencia de recursos, bienes o servicios tradicionales, el financiamiento para inversiones, créditos concesionales para exportaciones y *joint ventures*. Continúan las fundaciones públicas y organizaciones no gubernamentales como oferentes de cooperación y surgen, como otros actores, regiones de países (como Quebec).

Las organizaciones internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos especializados, modifican drásticamente su asignación de recursos, privilegiando los países más atrasados. Las instituciones financieras internacionales se constituyen en los únicos organismos de financiamiento a proyectos de desarrollo, para lo cual imponen condiciones, relacionadas con políticas económicas.

El rol de Europa en esa época sigue siendo de importante oferente, destacando la RFA, Suecia, Gran Bretaña, Francia y España. Sin embargo, a fines de la década, con la caída del muro de Berlín, Alemania disminuye sus recursos para la cooperación internacional.

En los noventa, los países industrializados y los organismos multilaterales siguen determinando la cooperación que ofrecen, de acuerdo con clasificaciones en cuanto al desarrollo económico alcanzado por los países en desarrollo. Por lo anterior, América Latina continúa con poca prioridad para acceder a la cooperación internacional, exceptuando algunos países que tienen apoyo significativo, por consideraciones de orden político y comercial.

Nuevamente, y como consecuencia de los procesos de democratización en la región, la cooperación se oficializa a través del Estado, y adquieren otra vez importancia los organismos públicos para ejecutar acciones de colaboración, las universidades e institutos tecnológicos. Asimismo, el sector privado participa mayormente.

1.2. Elementos conceptuales y clasificación de la cooperación internacional.

La evolución de la cooperación internacional arriba descrita, entendida como tal y en oposición al concepto de asistencia, permite que se le clasifique, dependiendo del criterio con que se le estudie y de los elementos que se tomen como base. A continuación se presenta la tipología más importante ⁽¹⁰⁾, que incluye las aplicaciones prácticas de la cooperación internacional:

	CRITERIOS	TIPOS
	1. Número y naturaleza de las partes involucradas	Bilateral Multilateral Multi-bilateral
	2. Naturaleza de las obligaciones generadas	Reembolsable No reembolsable
	3. Naturaleza de las partes	Pública Privada Mixta
Clasificación	4. Nivel de desarrollo de los actores participantes y/o direccionalidad	Vertical Horizontal
	5. Áreas que pretendo desarrollar	Educativa Cultural Técnica Científica Tecnológica Económica Otras

¹⁰ El cuadro está basado en la tipología incluida en CINDA/PNUD. *Manual de Gestión de la Cooperación Internacional*, Chile, 1992, p. 20.

Tomando como base el número y naturaleza de las partes involucradas, la cooperación puede clasificarse en bilateral, multilateral y multi-bilateral. En la bilateral actúan dos países, o instituciones u organizaciones de dos países. En la multilateral interviene una organización internacional, o varios países que constituyen un grupo con un objetivo común. Se le denomina multi-bilateral cuando intervienen dos países -o instituciones de dos países- que cooperan y un tercer país u organismo multilateral que financia las actividades de la colaboración.

Según la naturaleza de las obligaciones que contraen las partes involucradas, la cooperación puede clasificarse en reembolsable y no reembolsable. La cooperación reembolsable es aquella que está sujeta a pago, devolución o reembolso. "Se traduce contractualmente en un préstamo de consumo o mutuo". (11) Por el contrario, la cooperación no reembolsable no está sujeta a pago, reembolso o devolución: "Ella tiene contractualmente la calidad de una donación modal, es decir, sujeta a la utilización de lo donado sólo en aquello para lo cual ha sido concedida y en la forma que haya sido estipulada". (12)

La cooperación puede clasificarse en pública, privada o mixta, si se toma en consideración la naturaleza de los interlocutores participantes. La cooperación pública es "aquella en que interviene oficialmente el gobierno o una agencia gubernamental de un país, o un organismo internacional gubernamental. Está sujeta a las normas de Derecho Público, especialmente Internacional, que sean aplicables". (13) La cooperación privada se da en todos los demás casos, fundamentalmente cuando los participantes son particulares o instituciones no

¹¹ *Ibidem.*, p. 21.

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*, p. 23.

gubernamentales. Se denomina cooperación mixta "a la parte de la cooperación privada financiada con fondos públicos por instituciones que no están sujetas a una autoridad de gobierno". (14)

Según el nivel de desarrollo de los actores participantes, la cooperación puede ser vertical u horizontal. Se le denomina vertical a la que tiene lugar entre un país desarrollado y otro que no lo es. También se le conoce como cooperación Norte-Sur. Sin embargo, México considera que puede haber cooperación vertical entre países en desarrollo, cuando existan diferencias considerables en los niveles de desarrollo de los participantes, ya que sólo el que está más avanzado puede brindar cooperación y el más atrasado la recibe, dándose así una relación vertical, en una sola dirección (unidireccional).

Se considera cooperación horizontal a la que ocurre entre países en desarrollo, sin considerar los niveles; también es conocida como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) o cooperación Sur-Sur. En esta cooperación, cada parte aporta sus conocimientos y experiencias en aquellas áreas en las que posee excelencia y, a la vez, recibe los conocimientos y experiencias en los que la otra u otras partes han alcanzado logros significativos. Se establece así una relación horizontal, bidireccional, donde se otorga, pero también se recibe colaboración. En rigor, se debe denominar cooperación horizontal a la que establecen países con similares niveles de desarrollo, ya sea a nivel bilateral o multilateral (Grupo de los 15).

¹⁴ *Idem.* Un caso es el de países europeos que entregan recursos financieros a organizaciones no gubernamentales, para que desarrollen acciones de cooperación directamente con instituciones de países en desarrollo, tales como corporaciones y fundaciones privadas sin fines de lucro, universidades e incluso instituciones oficiales.

Dependiendo de las áreas temáticas que pretende favorecer, la cooperación puede clasificarse según las capacidades que transfieran para contribuir al logro de un determinado objetivo. Asimismo, y por su interconexión, se puede (y es deseable) que una cooperación en un tópico dé paso a otra.

Se puede definir a la cooperación educativa como la transferencia de conocimientos en un marco académico, ya sea mediante estudios formales en los niveles profesionales y de posgrado, intercambios educativos y de becas u otras formas de actividades escolarizadas.

La cooperación cultural es la transferencia de bienes y/o servicios culturales y acciones de difusión de esos bienes de un país en otro. Puede también transferir conocimientos -como la técnica- que inciden en la esfera intelectual o espiritual. Puede decirse que esta cooperación siempre se da en el contexto de la cooperación horizontal, en sentido estricto, porque todo país tiene un acervo cultural que puede dar a conocer y con el que puede establecer una relación bidireccional.

La cooperación técnica es un flujo de conocimiento originado en las instituciones de un país, para ser asimilado por las instituciones de otro. Presupone una desigualdad en el nivel de conocimiento de las instituciones cooperantes: una debe saber más que la otra. ⁽¹⁵⁾ Es una transferencia de saber y habilidades que se requiere para resolver problemas puntuales del receptor, complementar y/o actualizar información sobre ciertos temas o apoyar el desarrollo de determinadas habilidades. Las partes se dedican a la producción o a los servicios, y son organismos gubernamentales, empresas u organizaciones no gubernamentales.

¹⁵ Renato Iturrriaga, *Op. cit.*, p. 20.

Los temas de esta cooperación caen en los sectores de la actividad económica o en formas del "know how" financiero, pedagógico o de administración pública.

De acuerdo con esta definición, para que se establezca una real y efectiva cooperación técnica, se requiere que el otorgante cuente con los conocimientos disponibles en la cantidad y calidad requeridos, la voluntad para transferirlos (que expresa un determinado interés, que puede ser, como en el caso de México, objetivo de política exterior) y la capacidad técnica y financiera para ejecutar las acciones. Por parte del receptor, se requiere la necesidad real de recurrir al exterior como complemento y no como sustituto del esfuerzo nacional, la habilidad para plantear las demandas, la capacidad para asimilar las técnicas y conocimientos que reciba y financiamiento previsto (puede ser muy variable).

La cooperación científica es "un proceso de investigación conjunta, donde concurren el conocimiento -y sobre todo el talento- de instituciones de dos países potenciando su capacidad para arribar a nuevos conocimientos, que comparten los países involucrados... Su propósito es descubrir nuevos conocimientos o inventar nuevas herramientas tecnológicas". (16) Tiene lugar entre instituciones académicas y de investigación, quienes definen los términos de la colaboración de acuerdo con los intereses científicos de las partes. También requiere de financiamiento para su ejecución. Sus temas son las disciplinas convencionales.

La cooperación tecnológica se da generalmente mediante una transacción o un intercambio de bienes y servicios en el ámbito comercial, donde se compran tanto ciertos bienes de capital, como un conocimiento "intangible" que es el saber cómo operarlos. La transferencia de conocimientos y desarrollos tecnológicos implica la

¹⁶ *Ibidem*, p. 24.

negociación de cuestiones de mercado, de patentes, marcas y derechos.

La cooperación económica tiene las vertientes comercial y financiera. La cooperación comercial son intercambios de beneficios, tales como: información de mercado, condiciones preferenciales, o áreas de interés exclusiva. La cooperación financiera es la transferencia de recursos monetarios tendiente a incrementar la capacidad o eficiencia productiva del receptor, y busca resolver carencias económicas, para lo cual aporta recursos monetarios, donados o prestados, para cubrir costos de determinadas actividades o infraestructura como insumos y equipos.

1. 3. Evolución de la cooperación internacional de México.

Después de la Segunda Guerra Mundial, México comienza su participación en los diferentes foros internacionales que abordan como tema relevante el de la cooperación internacional. Asimismo, inicia acercamientos con organismos internacionales especializados y regionales, como fuentes de cooperación multilateral. En el ámbito bilateral, México firma su primer convenio de cooperación técnica con los Estados Unidos en 1951, y realiza gestiones para acceder a los adelantos tecnológicos de países desarrollados.

A nivel interno, diferentes organismos gubernamentales dirigen la cooperación técnica y científica internacional del país, y no hay coordinación entre los mismos. México es, en esta etapa, un receptor de cooperación internacional pasivo, la iniciativa viene de los países desarrollados y organismos multilaterales. (17)

¹⁷ La excepción la constituyen programas regionales creados en el seno de la OEA, en 1968, en donde .../

No es sino hasta los setenta, cuando en los ámbitos bi y multilateral los oferentes privilegian los programas científicos y tecnológicos, que el gobierno mexicano inicia la estructuración de mecanismos para la conducción de la cooperación técnica y científica internacional y realiza un esfuerzo por conjuntar el pensamiento y trabajo de los sectores público, privado y académico, plasmado en el documento "Política Nacional de Ciencia y Tecnología", que da origen al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) el 29 de diciembre de 1970.

En 1971 se crea, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, como parte de la Dirección en Jefe de Asuntos Culturales, que es el órgano nacional responsable de coordinar y evaluar las acciones que había venido realizando México en materia técnica y científica. (18) Asimismo, se incrementa el número de convenios bilaterales de cooperación firmados por México. Se empieza a superar el esquema de solicitudes de asistencia técnica, por uno de cooperación técnica, que reconoce el compromiso y beneficio mutuos.

En esta década, los oferentes empiezan a demandar el incremento del cofinanciamiento de la cooperación, o costos compartidos. México toma gran interés por fomentar acciones que incrementen y/o fortalezcan la cooperación técnica internacional, por lo que se participa activamente en reuniones internacionales, donde se analizan las políticas para normar la cooperación internacional y el flujo de conocimientos científicos y tecnológicos. Asimismo, y en

México participa en forma activa. Instituciones mexicanas, principalmente la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, inician actividades con estos programas regionales.

¹⁸ SRE. Manual de Organización de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, s/fecha.

congruencia con las políticas de los oferentes, se promueve el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología compatibles con el desarrollo nacional. Por su importancia, destaca la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, en Buenos Aires, arriba señalada. (19)

La situación internacional de los ochenta presenta endeudamiento de muchos países latinoamericanos, altas tasas de interés, disminución de recursos de la cooperación técnica a países de América Latina, considerados potencias medias o en vías de desarrollo. Esto conlleva a variar el sentido otorgado a la cooperación internacional: del apoyo a los grandes proyectos institucionales se pasa a temas específicos.

El nivel de desarrollo alcanzado en México lo hace menos elegible de cooperación no reembolsable. Por otra parte, su situación geopolítica le permite, además de ser receptor de cooperación técnica, convertirse en oferente de la misma, para lo cual empieza a canalizar los recursos de la cooperación no reembolsable que recibe hacia América Central. Esta vertiente de cooperación la enmarca como Instrumento de su política exterior.

Por su situación de crisis, la cooperación que México ofrece decae en 1982. Posteriormente, en 1985 y obedeciendo siempre a los temas internacionales, México trata de conducir la cooperación Internacional hacia áreas definidas de interés nacional. En 1986 busca utilizar la cooperación técnica internacional como apoyo al desarrollo nacional y hay intentos de una mejor conducción de la cooperación, en sus vertientes de oferta y demanda. Sin embargo, estas iniciativas no prosperan.

¹⁹ Vid. *supra.*, p. 8.

En 1989 se conforma la actual Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), adscrita a la Subsecretaría C ⁽²⁰⁾, y se formaliza en el Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Su estructura mantiene la división de bilateral y multilateral. A partir de esa fecha, se busca fortalecer la actividad gestora de la cooperación técnica internacional del país. A nivel nacional, la DGCTC inicia una labor de mayor difusión de la cooperación internacional, de los objetivos que se pretenden y de los compromisos que implica, y busca modificar el concepto que tienen muchas instituciones mexicanas, tanto del sector académico como del productivo, de que la cooperación técnica internacional es gratuita para el receptor, quien no tiene compromiso alguno. En ese mismo año se crea la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica.

La DGCTC comienza a negociar y a recibir cooperación del PNUD, en la modalidad de asesoría preparatoria para el fortalecimiento Institucional, tendiente a lograr, básicamente, dos objetivos: el primero, considerando la reducción de recursos asignados en general para América Latina, incluido México, es integrar el marco indicativo de los programas prioritarios de cooperación técnica internacional y, el segundo, es elaborar los programas de cooperación técnica internacional en las seis áreas prioritarias en el contexto nacional, para ser apoyadas con recursos del V Ciclo de Programación que se encuentra vigente (1992-1996). ⁽²¹⁾

²⁰ Actualmente es la Subsecretaría para América Latina, Asuntos Culturales y Cooperación Internacional.

²¹ El PNUD establece planes quinquenales. México participa por primera vez en 1972 y, por consiguiente, en las actividades de cooperación técnica auspiciadas por el PNUD. Hasta la fecha, se han llevado a cabo cinco ciclos, el último de los cuales se encuentra vigente.

Con apoyo financiero del PNUD y de la OEA, México formula Programas Nacionales de Cooperación Técnica Internacional, para atender las prioridades identificadas a nivel nacional. Las áreas son: agua; medio ambiente; telecomunicaciones, microelectrónica e informática; biotecnología; nuevos materiales, y pobreza extrema. Con el fin de hacer más eficiente el uso de los recursos del exterior, México selecciona y negocia que la cooperación que recibe de países desarrollados y organismos internacionales, incida en esas áreas prioritarias, además de que las mismas coincidan con experiencias y también prioridades de acción de los oferentes.

Es a partir de 1989, cuando México define sus objetivos sobre la cooperación técnica y científica internacional, para lo cual se diseña un marco político-jurídico adecuado -que se analiza más adelante-, que faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la DGCTC, a conducir, de manera más coordinada y eficiente, las acciones de cooperación.

Sin embargo, estas acciones tienen un manejo diferente para la cooperación reembolsable y la no reembolsable. La primera, en tanto que se origina en los organismos financieros internacionales, es competencia exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que la coordinación de la segunda recae en la Secretaría de Relaciones Exteriores, aunque en diversas unidades administrativas.

Para fortalecer las actividades de cooperación técnica y científica hacia América Central y el Caribe, México formula programas nacionales que incorporan campos donde se han obtenido importantes logros y, por consiguiente, donde puede ser un cooperante activo. En este sentido, realiza un importante esfuerzo por

coordinar la cooperación internacional en los diversos campos: educativo, cultural, técnico, científico y económico, con el propósito de que la cooperación que brinda apoye los esfuerzos de desarrollo de los países de aquellas áreas y utilizarla a la vez como instrumento de política exterior.

Para apoyar este ambicioso objetivo, México suscribe en 1991 un nuevo proyecto con el PNUD, que finaliza en 1993, así como otro con la Organización de los Estados Americanos (OEA), con los cuales logra incrementar significativamente sus actividades de colaboración hacia aquella zona. En 1992 signa otro proyecto con el PNUD, de dos años de duración ⁽²²⁾, para seguir fortaleciendo la cooperación técnica de México. Los objetivos de este proyecto son: desarrollar e instrumentar la modalidad de ejecución nacional de proyectos de cooperación internacional; formular un sistema de evaluación de proyectos de cooperación; crear mecanismos para incorporar profesionales mexicanos en proyectos de colaboración hacia otros países; difundir las actividades de cooperación de México, y crear una base de datos para apoyar la modalidad de ejecución nacional y la evaluación de proyectos.

Los criterios actuales, prioridades y modos de concertar la cooperación técnica varían, dependiendo de si se ofrecen, demandan o intercambian experiencias y conocimientos para estimular el desarrollo económico y social. Para lo anterior, se reconoce que México se encuentra en un nivel de desarrollo intermedio, que ha acumulado valiosas experiencias en campos diversos, pero que persisten carencias e insuficiencias. En este sentido, la DGCTC se estructura en función de estas tres vertientes (anexo 1), que reflejan la dirección de los flujos del

²² Formalmente, el proyecto finaliza en diciembre de 1993. Sin embargo, continúa de manera informal en virtud de que los resultados iniciales previstos no se han cumplido.

conocimiento, y para las cuales se establecen características de negociación, seguimiento y evaluación distintas:

- de Oferta de cooperación, a países de menor desarrollo relativo;
- de Demanda de cooperación, a países industrializados y organismos internacionales, y
- de Cooperación Horizontal, con países de desarrollo similar.

En cuanto a la primera vertiente, México ofrece, por primera vez y en concordancia con su política exterior, cooperación técnica de manera sistemática a los países de América Central y del Caribe. Los propósitos son: ayudar a compensar desequilibrios sociales; generar condiciones para fortalecer la solidaridad regional; ayudar a la consolidación y la estabilidad política; apoyar procesos de reactivación económica, e incrementar la presencia de México y mejorar su imagen, proyectando las capacidades técnicas, científicas y tecnológicas. La colaboración que se ofrece atiende solicitudes que plantean los propios países receptores y no establece condición alguna, con lo cual México evita la actuación de muchos de los países desarrollados, que ofrecen cooperación condicionada.

En relación con la vertiente de la demanda, México también define lineamientos: que incida en las seis áreas prioritarias; que la cooperación llegue como complemento al esfuerzo nacional; que favorezca un proceso de desarrollo "semilla"; que sea de menor costo relativo; que propicie la formación de recursos humanos en áreas que requieran fortalecimiento, y, en el caso específico de organismos multilaterales, que fomente la participación de expertos nacionales. En este sentido, se coordinan los proyectos en el V Ciclo del PNUD.

En la vertiente horizontal, México se ha propuesto intensificar sus programas de cooperación con países de similar desarrollo. Los criterios rectores son la viabilidad y la utilidad recíproca (el mejor costo-beneficio). En esta vertiente, México participa también activamente en foros internacionales y grupos regionales y de concertación. Entre estos foros, destacan los siguientes (23):

- OEA, a través de sus Consejos Económico y Social (CIES) y para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIECC); actualmente se participa activamente para la estructura que se dará al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, que incorporará al CIES y al CIECC.

- ALADI, en cuyo seno México ha planteado fortalecer el desarrollo científico y tecnológico, con los objetivos básicos de modernizar y ampliar la base productiva, aumentar la eficacia, competitividad, diversificar su oferta exportadora y crear una capacidad regional autónoma de generación de tecnología.

- Grupo de los Tres, en sus dos vertientes, como cooperación trilateral que sus países miembros otorgan a América Central y como la colaboración que se desarrolla entre los tres.

- Grupo de Río, en cuyo marco se ha buscado la conformación de posiciones y acciones conjuntas para contribuir a la definición de un proyecto de desarrollo para América Latina y el Caribe, así como la colaboración de otros grupos, como la Unión Europea.

²³ Los datos están basados en informes elaborados por Rosalía Enciso, de la DGCTC, SRE, México, 1994.

Los logros de los esfuerzos oficiales en materia de cooperación técnica y científica se sintetizan en un total de cincuenta y un convenios bilaterales con igual número de países desarrollados y en desarrollo. ⁽²⁴⁾ "México ha logrado acumular una importante experiencia que ahora comparte crecientemente también con los sectores social y privado". ⁽²⁵⁾

Un factor que ha facilitado la gestión de la cooperación internacional en México es que, además de la DGCTC como coordinadora, se cuenta con dependencias gubernamentales, instituciones privadas y centros e institutos de investigación de excelencia que contribuyen a realizar las actividades de colaboración en sus tres vertientes. Existen además, en las instituciones participantes, unidades encargadas de los asuntos internacionales del sector, que van desde oficinas instaladas en asesorías de Secretarías de Estado (como en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social), hasta Direcciones Generales en la materia en varias dependencias.

²⁴ Alemania (Rep. Federal, aun vigente), Argelia, Argentina, Australia, Belice, Bolivia, Brasil, Bulgaria (aún no entra en vigor el signado en 1994), Canadá, Colombia, Corea (Rep. de), Costa Rica, Cuba, la entonces Checoslovaquia (que sigue vigente para las Repúblicas Checa y Eslovaca), Chile, China, Dinamarca, Ecuador (aún no entra en vigor el nuevo convenio suscrito en 1992), Egipto, El Salvador, España, Estonia (aún no entra en vigor), Estados Unidos, Francia, Gabón, Guatemala, Honduras, Hungría (aún no entra en vigor el firmado en 1992), India, Irán, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Nicaragua, Nueva Zelandia, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rep. Dominicana, R.U. Gran Bretaña, Rumania, Rusia, Senegal, Suecia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uruguay (aún no entra en vigor el signado en 1990), Venezuela y Yugoslavia. Para mayores detalles sobre estos convenios, se puede consultar SRE. México: relación de tratados en vigor, 1993.

²⁵ Klaus Bethke, SRE. "Marco de referencia de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica", México, 1993, p. 2.

1.4. Marco jurídico-político de la cooperación técnica internacional de México.

La cooperación internacional de México se realiza con base en un marco jurídico que la norma formalmente. Este marco se encuentra dado por la Constitución Política y por una serie de instrumentos jurídicos que las distintas dependencias involucradas aplican.

Como se ha visto, México ha fomentado la cooperación internacional en los distintos foros internacionales dedicados a este tema, con base en los principios de su política exterior. Uno de esos principios es el de la cooperación internacional para el desarrollo, el cual fue incorporado en el Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1988, convirtiéndose así en un instrumento jurídico para normar las relaciones de cooperación.

En este mismo sentido, en 1989 se diseña un marco político-jurídico, que faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la DGCTC, a instrumentar programas de cooperación y le permite conducir, de manera más coordinada y eficiente, sus acciones de cooperación, ya sea de oferta, de demanda o de intercambio. Estos instrumentos son:

- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

1.4.1. Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 es el marco vigente en el que se inscriben y orientan las actividades de cooperación técnica y científica internacional. El PND orienta y dota de instrumentos básicos al Estado y la sociedad para alcanzar los objetivos nacionales. A su vez, se norma por la Constitución, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley de Planeación.

Entre los objetivos del PND se encuentran la defensa de la soberanía, el apoyo al desarrollo de México y la promoción de sus intereses en el mundo. Para la consecución de los mismos se señala que la estrategia a seguir es la modernización del país, que, en el ámbito de la política exterior, se traduce en una política activa que adelante iniciativas que contribuyan a aprovechar oportunidades para consolidar nuestro proyecto como nación, buscando influir, deliberadamente, en los acontecimientos externos, fomentar la cooperación económica, el diálogo multilateral y la actividad bilateral.

En su capítulo de Política Exterior, el PND enuncia los siguientes principios, que identifican el quehacer diplomático de México: autodeterminación de los pueblos; no intervención en los asuntos internos de los Estados; solución pacífica de las controversias; igualdad jurídica de los Estados; cooperación internacional para el desarrollo; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. ⁽²⁶⁾

²⁶ México, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, pp. 25-35.

Con base en estos principios, se formulan, de entre los objetivos generales, los dos siguientes:

1. Apoyar el desarrollo de México, en los ámbitos económico, político y social, a partir de una mejor inserción del país en el mundo.
2. Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo.

Para el logro del primer objetivo general, se plantea:

- "Incrementar la cooperación y concertación con los países de América Latina, en especial con aquéllos con los que existe un potencial de complementación;
- "promover acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación técnica, científica y cultural que faciliten el acceso de México a nuevos procesos de organización y producción;
- "propiciar un acercamiento mayor de México con los nuevos polos de crecimiento mundial, en especial con la Cuenca del Pacífico y la Comunidad Europea...".

Para el segundo objetivo general:

- "contribuir al fortalecimiento de los organismos multilaterales, en especial de los de carácter político y de los circunscritos a ámbitos regionales;
- "fortalecer las instancias de integración subregional, como el Grupo de los Ocho o de Río y el Grupo de los Tres;
- "impulsar la concertación entre países desarrollados y en desarrollo".

1.4.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La competencia de la actividad exterior de México se expresa en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1976 (y sus reformas del 22 de mayo de 1992), Título Segundo, Capítulo II, Artículo 28, que señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene, entre sus funciones:

I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno mexicano forme parte.

1.4.3. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el DOF el 3 de marzo de 1993, indica, en el Capítulo VII, Artículo 23, las atribuciones y funciones de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica:

"I. Elaborar y vigilar, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, el cumplimiento de los principios, objetivos y prioridades de los programas nacionales de desarrollo en materia de cooperación técnica y científica internacional, conjuntamente con las dependencias competentes de la administración pública federal, dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste deriven;

"II. Participar en la negociación y ejecución de los convenios básicos y acuerdos complementarios para establecer programas bilaterales y multilaterales de cooperación técnica y científica internacional y evaluar su cumplimiento, en coordinación con las entidades competentes de los sectores público, social y privado;

"III. Coordinar las reuniones de las comisiones bilaterales de cooperación técnica y científica que se celebren en cumplimiento de los convenios vigentes;

"IV. Participar en la formulación de los lineamientos y directrices que normen la participación de México en los foros bilaterales y multilaterales de cooperación técnica y científica internacional;

"V. Seleccionar, en consulta con las instituciones nacionales competentes, a los expertos y becarios que participen en programas y proyectos de cooperación técnica y científica internacional;

"VI. Establecer, dirigir y administrar los institutos o centros mexicanos de cooperación técnica y científica en el exterior dependientes de la Secretaría y promover su creación, y

"VII. Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que les encomiende el Secretario."

Estos instrumentos jurídicos son los que sirven de marco para desarrollar la cooperación técnica horizontal bilateral de México, que se trata en el siguiente capítulo y, por consiguiente, en los que se basa la DGCTC para orientar y definir su labor en esta materia.

2. La cooperación técnica horizontal de México, a nivel bilateral.

Como ya se ha señalado, la cooperación técnica es un flujo de conocimiento originado en las instituciones de un país para ser asimilado por las instituciones de otro, y presupone una desigualdad en el nivel de conocimiento de las instituciones cooperantes: una debe saber más que la otra. La cooperación horizontal, por su parte, es la que se establece entre países de similar desarrollo, que, por tanto, cuentan con potencialidades similares. Finalmente, la cooperación bilateral es la que se da entre dos países o instituciones de dos países.

Entonces, se puede definir a la cooperación técnica horizontal, a nivel bilateral, como la concertación de acciones de dos países de desarrollo similar, o instituciones de los mismos, donde se dan y reciben conocimientos y experiencias en diversos campos, con objeto de complementar esfuerzos de desarrollo para alcanzar objetivos comunes. Esta cooperación incorpora flujos bidireccionales de conocimientos.

Esta cooperación busca objetivos específicos e implica condiciones, financiamiento y modalidades que pueden variar en los otros tipos de colaboración. En este capítulo se tratarán estos elementos, así como los mecanismos que utiliza México en esta cooperación, los instrumentos de los que se sirve y actores que participan. También se indicará la cooperación que se ha establecido hacia las diferentes zonas geográficas y resultados de la misma.

2.1. Elementos de la cooperación técnica horizontal.

La cooperación técnica horizontal bilateral de México tiene como propósito conjuntar esfuerzos para lograr beneficios mutuos; en este sentido, para que la relación de la cooperación sea bidireccional, requiere cumplir con una serie de elementos que comprenden los objetivos, tanto del oferente como del receptor, la existencia de ciertas condiciones, el establecimiento de las formas de financiamiento, las modalidades de la transferencia y las áreas de concentración.

2.1.1. Objetivos.

La cooperación técnica horizontal, a nivel bilateral, es bidireccional, donde se da, pero también se recibe colaboración, lo que implica que tiene objetivos tanto desde el punto de vista del oferente como del receptor.

Un objetivo esencial de la cooperación técnica horizontal, al igual que de los otros tipos de cooperación internacional, es promover o fomentar el desarrollo económico y social de una o de las dos Partes. Esto es lo que se llama cooperación para el desarrollo.

Por otra parte, existe un vínculo entre política exterior y cooperación. A través de la cooperación técnica horizontal -que adquiere cada vez mayor relevancia en el ámbito mundial-, se busca promover, fortalecer e incrementar relaciones con aquellos países que se considera necesario, conveniente o posible.

Así, con objetivos de desarrollo y de política exterior, se plantean situaciones complejas, donde la cooperación técnica horizontal es, para el receptor, un elemento en su planeación, y para el oferente, un instrumento de su política exterior (mejorar su imagen, fortalecer relaciones).

En el ámbito del desarrollo, y considerando que tanto México como los otros países de desarrollo similar tienen experiencias exitosas y han asimilado tecnologías apropiadas que pueden aportar, la cooperación técnica horizontal busca recibir cooperación que complemente los esfuerzos nacionales para alcanzar estadios superiores de desarrollo, y contribuir a realizar cambios en el otro país, que pueden ser: aumentar la capacidad o diversidad económica, mejorar la calidad de vida de la población y/o incrementar la eficacia operativa de sus instituciones. Es necesario resaltar que esta cooperación es complementaria, no sustitutiva, del esfuerzo nacional para el desarrollo: por sí sola no produce mejoras en quien la recibe.

Para alcanzar los objetivos de la política exterior mexicana, señalados en el Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994, el ejercicio de la cooperación técnica de México tiene, a partir de 1989, como uno de sus principales propósitos, fortalecer y diversificar las relaciones bilaterales en este campo con países de similar desarrollo.

Asociados a este objetivo general, se busca alcanzar los siguientes propósitos:

- incrementar la cooperación con países de América Latina de desarrollo similar, con los que existe un potencial de complementación;
- promover y formalizar acuerdos bilaterales de cooperación técnica que faciliten el acceso de México a nuevos procesos de organización y producción;

- aumentar la coordinación interinstitucional de políticas y acciones que incidan en lo internacional;
- propiciar un acercamiento mayor de México con los nuevos polos de crecimiento mundial, en especial con la Cuenca del Pacífico;
- estructurar y operar un esquema de financiamiento que incorpore recursos de fuentes externas para complementar las aportaciones de las instituciones nacionales en la ejecución de la cooperación internacional;
- promover una mayor participación de los nacionales en la actividad económica internacional;
- identificar intereses coincidentes o complementarios con otros países, a fin de apoyar el desarrollo nacional;
- impulsar y promover una mayor y mejor participación de las instituciones nacionales y los sectores público y social en la cooperación horizontal, y
- contribuir a instrumentar un Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Para lo anterior, se considera necesario contar con un marco jurídico homogéneo con la mayor parte de países de similar desarrollo. Estos instrumentos norman formalmente las relaciones de cooperación, no como condición sino como punto de partida para preparar los programas de colaboración correspondientes.

Asimismo, y considerando el nuevo panorama internacional, la redimensión del papel del Estado y, por ende, el surgimiento de nuevos actores, se plantea que para maximizar las posibilidades de cooperación, es conveniente incorporar en los convenios básicos, formas novedosas de colaboración, principalmente orientadas a propiciar la cooperación técnica entre empresas, la participación de organismos gubernamentales y la vinculación entre centros de investigación e industrias.

Se busca, a la vez, una participación mayor y más activa de las instituciones mexicanas, a través de ofrecimientos de cooperación en las áreas que poseen excelencia, y no sólo demandas de cooperación. Para coadyuvar a esto, se estima indispensable contar con recursos provenientes de fuentes externas, que complementen el financiamiento que eroguen las instituciones.

2.1.2. Condiciones.

Para que se establezca la cooperación técnica horizontal, a nivel bilateral, se requieren cinco condiciones ⁽²⁷⁾:

- la existencia de un núcleo de experiencia de un país, que sea de interés para el otro;
- la disponibilidad de información sobre tales núcleos de experiencia, que permita concretar el diálogo entre contrapartes potenciales;
- la voluntad política y financiera de los gobiernos de los dos países para realizar el proyecto de cooperación horizontal;
- que el flujo de la cooperación que se establezca sea bidireccional, en el cual cada uno de los dos países otorgue colaboración en sus áreas de excelencia y reciba cooperación en los campos donde el otro país ha logrado experiencias exitosas, y
- la rentabilidad económica del intercambio, es decir, el costo/beneficio.

²⁷ En Renato Iturriaga, *Op. cit.*, p. 51, sólo se mencionan cuatro condiciones. La adicional que se incluye aquí, en cuarto lugar, se debe a la apreciación personal de quien elabora este trabajo.

2.1.3. Financiamiento.

La cooperación horizontal implica costos compartidos. Los términos generalmente aceptados son: la institución del país que envía cubre el transporte internacional de ida y vuelta, y la institución que recibe sufraga los gastos de alojamiento, alimentación y de bolsillo.

En ocasiones, las instituciones involucradas acuerdan otros términos de financiamiento, a saber: la institución que envía cubre todos los gastos de su personal, y al recibir, sólo trasmite sus experiencias o brinda capacitación sin erogar costo alguno.

También se puede establecer que la institución oferente cubra algunos de los costos implicados, además de la asesoría o capacitación que otorga, y el resto de los gastos, que pueden ser la gran parte, son financiados por la institución demandante.

En muy pocos casos, se accede a fuentes internacionales de financiamiento para cubrir los costos de acciones que involucran, en el caso de México, a las instituciones mexicanas oferentes.

Puede ocurrir, asimismo, que el país que desea obtener colaboración, cubre todos los gastos (salvo los honorarios por asesoría). Sin embargo, se busca superar esta situación, misma que está fuera del espíritu de la cooperación horizontal, la cual tiende al beneficio mutuo en un esquema más cooperativo, incluyendo los costos que se requieran.

Cabe mencionar que esta vertiente, por su propia naturaleza, requiere de un mayor esfuerzo previo para concretar acciones. (28)

2.1.4. Modalidades.

Las modalidades de la cooperación técnica horizontal son los medios para llevar a cabo la transferencia de conocimientos y experiencias. Son las acciones que se realizan para obtener los resultados previstos. Estas modalidades pueden incluir personas, cosas e información. Las principales modalidades son:

- envío y/o recepción de técnicos, especialistas y/o asesores;
- realización de cursos-taller en México y/o en el otro país, para entrenamiento y perfeccionamiento de recursos humanos;
- participación de nacionales mexicanos en eventos de carácter internacional que se celebren en el extranjero;
- participación de nacionales de otros países en eventos de carácter internacional que se realicen en México;
- realización de estudios de pre-inversión;
- donación de material (como semillas, vacunas);
- edición conjunta de publicaciones, y
- envío y/o recepción de material informativo, documental, bibliográfico y audiovisual, asociado con el conocimiento transferido.

²⁸ Para concretar las acciones de colaboración, se realizan consultas directas, oficios, llamadas telefónicas, principalmente por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE, y por las Embajadas mexicanas correspondientes.

Con el surgimiento de nuevos actores, se desarrollan nuevas modalidades, entre las que destacan la asociación de empresas/instituciones en capital, tecnología y equipo, para obtener beneficios mutuos. A partir de las modalidades tradicionales, se pueden diseñar otras más complejas.

2.1.5. Areas de concentración.

Hasta 1989, y con objeto de maximizar la cooperación que se recibe y la incipiente que se ofrece, se delimitan áreas de colaboración para estas dos vertientes. Así, hasta esa fecha, los temas prioritarios para recibir son: ingeniería industrial; ingeniería ambiental y sanitaria; ciencias de la ingeniería; componentes electrónicos; metalurgia no ferrosa; silvicultura, producción de hortalizas y frutas; producción de granos básicos, y tecnología agroindustrial. Como campos para la oferta se establecen: tecnología de construcción y vivienda; manejo de recursos hidráulicos; energía termo e hidroeléctrica; salud (segundo y tercer nivel); materiales para construcción; explotación de recursos no renovables; servicios de salud; tecnologías de refracción y petroquímica, y producción de granos básicos. Sin embargo, la delimitación anterior no tiene mucho éxito.

A partir de 1989, y como ya se ha indicado, se definen seis áreas prioritarias para recibir cooperación (principalmente de países industrializados, pero también de desarrollo similar), que no son limitativas, sino que pretenden incrementar y hacer un uso más eficiente de los recursos provenientes del exterior. De esas seis áreas, las que se ubican en la cooperación técnica son: agua, medio ambiente, telecomunicaciones y pobreza extrema.

Las áreas que generalmente se consideran para la cooperación técnica horizontal, a nivel bilateral, son las siguientes: agricultura y ganadería; pesca; recursos hidráulicos; minería; energía; medio ambiente; salud y seguridad social; industria; comunicaciones; transporte; turismo; trabajo; educación; artesanías; vivienda, y administración pública. De estos campos, los más recurrentes son: agricultura, energía, minas, salud y seguridad social, comunicaciones, transporte, turismo, medio ambiente, artesanías y administración pública. De esta última, los temas donde incide la cooperación son pobreza extrema y desarrollo social.

2.2. Mecanismos de concertación y programación, instrumentos y actores.

Una vez establecidos los elementos principales para la cooperación técnica horizontal bilateral, es necesario, para el logro de los objetivos propuestos, establecer los mecanismos de concertación y programación (reuniones), así como los instrumentos (convenios, acuerdos, programas y proyectos), a través de los cuales se realizan las actividades de cooperación, sin olvidar describir a los actores que participan en las mismas.

2.2.1. Mecanismos de concertación y programación.

Reuniones Binacionales.- Son el máximo foro para normar y orientar en todos sus sentidos las relaciones de cooperación entre México y otros países. Durante su celebración, se presentan los resultados de la cooperación entre los dos países en cuatro grandes campos, para cuya coordinación se establecen las subcomisiones correspondientes: el político, el educativo-cultural, el técnico-

científico y el económico. Están coordinadas por las áreas respectivas de la SRE.

Reuniones de Comisión Mixta.- Estos mecanismos se establecen en los convenios bilaterales para dar cumplimiento a los mismos. Permiten la sistematización, evaluación y orientación de la correspondiente cooperación, de manera integrada. Generalmente se realizan cada dos años, en forma alternada en los países respectivos, y se evalúan cada año. A partir de 1989, México incorpora en la agenda de estas reuniones, la exposición de objetivos y estrategias de cooperación de cada uno de los países, así como de mecanismos de financiamiento para el cumplimiento de los proyectos presentados.

En estas reuniones participan funcionarios de la SRE y de la Cancillería del otro país, con intereses globales y que tienen a su cargo la conducción centralizada de su delegación. Participan también funcionarios y especialistas sectoriales, quienes explican y defienden intereses específicos. Por México, la SRE es la que da a conocer tanto las estrategias sustantivas, como sus procedimientos formales.

Antes de llegar a las reuniones de comisión mixta, se efectúan reuniones preparatorias y/o interinstitucionales. En las primeras participan representantes de los dos países en cuestión, bajo la coordinación de la Cancillería respectiva. En la segunda participan funcionarios y representantes de un solo país, con el propósito de conocer el estado que guardan las propuestas y proyectos presentados anteriormente, las nuevas propuestas de colaboración y presentar las líneas estratégicas para la Comisión Mixta. En los dos casos, es en estas reuniones donde tiene lugar el trabajo de equipo.

Reuniones de Grupos de Trabajo y de Programación de Cooperación Técnica.- La DGCTC ha establecido e impulsado mecanismos de concertación y programación de la cooperación técnica, distintos de las tradicionales Comisiones Mixtas. Esto se debe a que la periodicidad con se convocan estas últimas no siempre está acorde con el ritmo y la dinámica que las demandas y ofertas de las instituciones mexicanas imponen a la cooperación. Estos ejercicios de programación e identificación de áreas de cooperación son mucho menos formales que las reuniones de Comisión Mixta y han derivado en la ejecución de proyectos con varios países de América del Sur (Argentina, Colombia, Chile, Uruguay y Venezuela). Los resultados de estos ejercicios han permitido que la DGCTC se encuentre lista para responder a la convocatoria de Comisión Mixta o Binacional con cualquier país sudamericano, en cualquier momento en que el área política de la SRE lo estime conveniente.

Una intención adicional de celebrar ejercicios de programación es que permite discutir en detalle los términos de los proyectos, y presentar los resultados ante las Binacionales o Comisiones Mixtas, permitiendo así que durante las primeras se aborden otros aspectos de la cooperación global que hayan adquirido gran importancia. Cabe señalar que este mecanismo ya se contempla en algunos convenios básicos de cooperación técnica y científica que México ha suscrito en años recientes con algunos países -como con Chile en 1990- y también se incluye en las propuestas mexicanas de nuevos convenios que se desea suscribir.

2.2.2. Instrumentos.

Para la transferencia de conocimientos y experiencias que constituye la cooperación técnica, se realizan actividades a través de diversos instrumentos, los cuales, en cualquier tipo de cooperación internacional, pueden ser los siguientes: convenios marco, convenios básicos, acuerdos interinstitucionales, programas y proyectos.

Convenios Marco y Convenios Básicos.- Desde el punto de vista jurídico del Derecho Internacional, los instrumentos básicos de la cooperación internacional, son los tratados, llamados también convenios o acuerdos.

En la Ley sobre la celebración de tratados, publicada en el DOF el 2 de enero de 1992, se define lo que debe entenderse por tratado o acuerdo, señalando las características del mismo, que, para efectos de este trabajo, pueden resumirse como sigue: es un compromiso celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos del Derecho Internacional Público, regido por el derecho internacional, que requiere, para su aplicación, la aprobación del Senado.

En esta Ley también se define el acuerdo interinstitucional, el cual también es un compromiso celebrado por escrito y regido por el derecho internacional, pero, a diferencia del tratado, puede ser convenido por dependencias u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, y no requiere la aprobación del Senado. Comúnmente, los acuerdos interinstitucionales se derivan de acuerdos marco o básicos.

Cabe mencionar que en esta Ley se establece la responsabilidad que tiene la SRE de brindar asesoría para la preparación y firma de los acuerdos y llevar el registro de los mismos.

Los convenios marco y los básicos tienen un carácter intergubernamental. Para la negociación de los convenios marco y los convenios básicos de cooperación técnica y científica, intervienen funcionarios de la SRE y de las cancillerías de la contraparte.

Generalmente, en los convenios se señalan objetivos de desarrollo, y se omiten aquéllos como penetración de mercados a través de donación de equipos y servicios, aunque éstos sean lícitos y convenientes para el desarrollo del país en cuestión. Contienen, asimismo, cláusulas que permiten desarrollar acciones de colaboración, nuevas iniciativas y modalidades de la cooperación que se pretende efectuar (anexo 2).

Los **Convenios Marco** incorporan en su texto diversos campos: el educativo-cultural y el técnico-científico, o éste y el económico, o bien, estos tres. Por su parte, los **Convenios Básicos** están dirigidos a un solo campo. Para el objeto de este trabajo, se verán los Convenios Básicos de Cooperación Técnica y Científica.

Programa.- El programa es el conjunto articulado de proyectos y propuestas de cooperación técnica -en este caso-, con metas específicas, que producen efectos observables y medibles, que dos países instrumentan para que se lleven a cabo en un período determinado, generalmente de dos años. Incorporan las ofertas y demandas de instituciones de los dos países, así como consideraciones

generales tales como esquemas de apoyo financiero, y donde cada una de las Partes espera recibir un beneficio.

El programa puede derivarse de un convenio marco, un convenio básico o un acuerdo interinstitucional. En los dos primeros casos, estos instrumentos se aprueban durante las reuniones de Comisión Mixta en la materia, por la SRE.

Si el programa que se suscribe es únicamente en el campo técnico-científico, la unidad coordinadora es la DGCTC, excepto en el que firma con Cuba, cuyo órgano coordinador es el CONACYT. Si el programa incluye diversos campos, generalmente la unidad que lo signa es el área política correspondiente de la SRE (Dirección General para América Latina y el Caribe, Dirección General para Asia y Africa, Dirección General para Europa, Dirección General para el Pacífico).

Proyecto.- Se puede definir al proyecto como el conjunto de actividades destinadas a cumplir objetivos específicos de desarrollo, que cuenta con recursos e insumos determinados para su cumplimiento e incluye metas verificables y resultados esperados. Puede incorporar una o más modalidades. Este instrumento es la unidad operativa básica de la cooperación internacional, en cualesquiera de sus tipos.

Los proyectos son elaborados por especialistas y presentados por las eventuales instituciones ejecutoras ante los organismos coordinadores de su sector, los cuales, a su vez, una vez analizados por éstos, los remitan a la DGCTC, quien, como organismo coordinador nacional, revisa que contengan los elementos mínimos necesarios, para, posteriormente, hacerlos llegar a la contraparte coordinadora e iniciar las negociaciones para su aprobación (anexo 3).

A través del proyecto se puede evaluar, en forma más adecuada, la cooperación. En este sentido, la DGCTC, como coordinadora de las actividades de colaboración técnica que diversas instituciones mexicanas desean llevar a cabo a nivel internacional, se ha enfrentado con la problemática de que los proyectos que presentan las citadas instancias están mal diseñados o formulados, carecen de metodología y no tienen relación con la problemática que pretenden ayudar a resolver, lo que ocasiona que los proyectos se rechacen o que, aun cuando se realicen, no tengan los resultados esperados. Para coadyuvar a solucionar lo anterior, se organiza en 1989 un seminario sobre diseño y evaluación de proyectos de cooperación técnica, al que asisten representantes de quince instituciones mexicanas.

Posteriormente, en el ámbito bilateral, se inician conversaciones con coordinadores de la gestión internacional de países de desarrollo similar, para contar con metodologías similares para presentación de proyectos, y así facilitar su negociación, aprobación y desarrollo.

Esfuerzos de esta índole deben continuar para contar con metodologías específicas de diseño, operación y evaluación de proyectos de cooperación horizontal.

2.2.3. Actores.

Para que se establezca la cooperación técnica horizontal, a nivel bilateral, se requiere la presencia de dos Partes (países), en la que pueden intervenir actores diversos de cada una de ellas.

En primera instancia, se encuentran dos categorías de actores: grandes actores, que son los países en sí, y actores ejecutores, que son los entes públicos y privados de esos países, los cuales transmiten y/o reciben el conocimiento y experiencias.

Los grandes actores tienen instancias coordinadoras de la cooperación técnica horizontal, que, en el caso de México, es la DGCTC. ⁽²⁹⁾ En países de desarrollo similar, la instancia coordinadora de la cooperación técnica se puede encontrar en los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores o en los Ministerios de Planificación.

Los actores ejecutores de la cooperación técnica horizontal pueden ser: instituciones públicas (organismos gubernamentales, universidades públicas, institutos tecnológicos), organizaciones no gubernamentales (ONG's) y empresas.

La cooperación que se puede establecer comprende ⁽³⁰⁾:

- . gobierno - gobierno
- . gobierno - ONG
- . gobierno - empresa
- . ONG - ONG
- . ONG - empresa y
- . empresa - empresa

Cabe destacar que, dentro de las Secretarías de la Administración Pública Mexicana, existen unidades encargadas de los asuntos internacionales del sector, convirtiéndose así en actores coordinadores de un actor ejecutor.

²⁹ La DGCTC puede ser también actor ejecutor, cuando, por ejemplo, transmite sus experiencias a sus homólogos.

³⁰ El cuadro está basado en Renato Iturriaga, *Op. cit.*, p. 28.

Como en la actualidad tienen importancia nuevamente los programas en ciencia y tecnología, las universidades e institutos tecnológicos son actores participantes fundamentales.

Los nuevos actores de la cooperación son: entes autonómicos y regionales, organizaciones no gubernamentales, centros académicos privados, empresas privadas.

La participación cada vez mayor de estos actores se debe, entre otras razones, a:

- la prioridad otorgada por países industrializados y organismos internacionales a estos organismos, con el propósito de complementar la cooperación otorgada a Estados a través de fuerzas sociales independientes de los países receptores;
- el interés en llevar a cabo programas y proyectos multidisciplinarios;
- la privatización a escala mundial de muchas funciones gubernamentales, y
- la reducción del gasto público en el área social, que permite espacio para la actuación de nuevas instancias.

Actualmente, los principales actores oferentes de la cooperación técnica horizontal en México son las universidades públicas, los institutos tecnológicos y entes gubernamentales, aunque la participación de estos últimos tiende a disminuir. Los beneficios de la cooperación trascienden a los actores ejecutores, e impactan, en términos generales, a los países cooperantes.

2.3. La cooperación técnica horizontal de México hacia las diferentes áreas geográficas.

El panorama de la cooperación técnica horizontal de México es distinto para cada región del mundo, e inclusive para cada país dentro de esas regiones. Las zonas geográficas que se manejan en este trabajo siguen la clasificación actual de la Secretaría de Relaciones Exteriores. De esta forma, se analizarán las siguientes regiones para la cooperación técnica horizontal, a nivel bilateral ⁽³¹⁾:

- Europa Central. En esta región se incluyen los siguientes países: Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía, la República Checa, la República Eslovaca y la exYugoslavia.

- Asia y África. En esta zona se consideran los países de desarrollo similar que se encuentran en los dos continentes mencionados, excepto los que comprenden la Cuenca del Pacífico.

- América Latina y el Caribe. En esta área se incorporan los siete países de América del Sur de desarrollo similar y con los cuales se ha establecido una cooperación bidireccional: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Asimismo, se incluye Cuba.

- Cuenca del Pacífico. Se consideran los países de Asia y Oceanía que forman parte de esta Cuenca, salvo Japón.

³¹ En la vertiente de cooperación horizontal están incluidos dos países de Europa Occidental: Grecia y Portugal. Sin embargo, en virtud de que no se ha establecido una estrategia de cooperación hacia los antedichos países, con los cuales no se han registrado acciones importantes de colaboración, no se analizan en este trabajo.

2.3.1. Europa Central.

Antes de 1989, los países de Europa Central tenían un sistema socialista, con una economía planificada. Debido a esto, la cooperación bilateral que México desarrollaba con estos países era, principalmente, en los ámbitos cultural y científico, ya que los intercambios en estos campos pueden llevarse a cabo, independientemente del régimen político que tengan los países (por ejemplo, intercambios de exposiciones y bailarines, así como la realización de investigaciones conjuntas en biotecnología o para inventar nuevas vacunas). La cooperación técnica, sin embargo, puede incluir rubros, como el de desarrollo social y administración pública, que son determinados por el sistema que rige los respectivos países, por lo que la cooperación prevaleciente entre México y aquellos países estaba muy limitada en el área técnica.

A partir de 1989, las opciones para la cooperación técnica bilateral cambian, México se moderniza rápidamente y en aquella región se abren espacios de mayor acción para la actividad de instituciones que adoptan un modelo de desarrollo basado en una economía de mercado.

Con base en ello, México inicia un proceso de reactivación de su colaboración con países de Europa Central y toma la iniciativa de impulsar nuevas relaciones de cooperación técnica (y también científica), con las actuales circunstancias de aquella región.

Congruente con lo anterior, en 1992, y posterior a una reunión de consulta donde instituciones mexicanas exponen sus áreas de interés, una misión encabezada por funcionarios de la SRE, e integrada por representantes del CONACYT y del

Consejo Consultivo de Ciencias, visita Bulgaria, Rumanía, Hungría, Polonia y la otrora Checoslovaquia. La misión se reúne con representantes de más de cincuenta instituciones de aquellos países y visita algunas de ellas para conocer posibilidades de cooperación, recabar información sobre instituciones que pueden ser contrapartes, identificar áreas específicas de cooperación y proponer procedimientos y mecanismos para impulsarla. Las ofertas mexicanas que despiertan mayor interés son las referentes a los temas de privatización, adelgazamiento del Estado y la capacitación a pequeños y medianos empresarios. Otros campos de interés para colaborar que se detectan son: turismo, administración pública, cuestiones técnico-operativas en agricultura, silvicultura, pesca, salud, medio ambiente y comunicaciones y transportes.

En esa ocasión se negocian convenios básicos en la materia con Bulgaria y Hungría. Posteriormente, durante la visita del Presidente de México a Hungría, se suscribe el Convenio Básico de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica con aquel país, y en 1994 con Bulgaria. Estos convenios incluyen ya las nuevas modalidades de cooperación. Para el cuarto trimestre de 1994 se prevé negociar y adoptar los programas bilaterales en la materia con estos dos países.

2.3.2. Asia y Africa.

Uno de los objetivos generales señalados en el PND es apoyar y promover la cooperación internacional, para lo cual la DGCTC plantea, a partir de 1989, fortalecer las relaciones de México con países de desarrollo similar. Sin embargo, lo anterior no se logra con países de Asia y Africa, en virtud de que se han privilegiado otros centros políticos, económicos y tecnológicos internacionales.

Así, la cooperación técnica horizontal bilateral de México hacia países asiáticos (salvo los de la Cuenca del Pacífico) y de África es muy escasa. En Asia, sólo destaca la colaboración con la India. Con el fin de actualizar las disposiciones que norman las relaciones de cooperación entre los dos países, se propone al Gobierno indio, en 1993, adoptar un nuevo convenio básico, que, además de incorporar modalidades novedosas de cooperación, incluya formalmente la cooperación técnica (en el convenio suscrito en 1984 se acota la cooperación sólo a la ciencia y a la tecnología). Sin embargo, pese a que se han realizado acciones de colaboración entre los dos países y de que México participa en cursos que ofrece la India, no se ha aprovechado el potencial que tienen los dos países.

Otros países con los que se busca desarrollar una mayor colaboración son Arabia Saudita e Irán, con quienes se efectúan negociaciones para suscribir acuerdos básicos de cooperación técnica y científica.

Con África, a partir de 1993 se inicia un intento, por parte de México, para acercarse más a países de similar desarrollo. En 1994, se realiza un diagnóstico sobre la colaboración general con dichos países y se detectan necesidades particulares que son campo fértil para la cooperación técnica horizontal.

En efecto, este diagnóstico demuestra que es posible tener una mayor dinámica de la cooperación técnica horizontal con países del norte de África, como Egipto, Argelia y Marruecos. En este sentido, se busca continuar la colaboración existente, a la vez que identificar nuevas áreas y propuestas. Se realizan, asimismo, actividades de promoción en los países donde México tiene Embajada: además de los tres citados, Kenia, Namibia y Sudáfrica.

Con Sudáfrica se ha fijado una política específica de cooperación técnica horizontal, donde se busca aprovechar su influencia regional para realizar acciones con los países africanos vecinos. En este marco, México presenta en 1994 un proyecto de convenio básico, en donde se incluye, explícitamente, la intención de participar conjuntamente en acciones de cooperación hacia otros países de las respectivas regiones. Entre otros aspectos, esto permitiría triangular recursos financieros que Sudáfrica desee canalizar a través de México hacia América Central y el Caribe, y con ellos cubrir la ejecución de proyectos en la región con personal mexicano, y por otro lado, aprovechar la influencia de Sudáfrica hacia sus países vecinos y proponer la realización de actividades conjuntas en naciones africanas de interés para México, utilizando la infraestructura y experiencias sudafricanas, compartiendo costos y personal.

También las concurrencias han favorecido la identificación de áreas para colaborar, como son los casos de Eritrea, Senegal, Etiopía y Zimbabue.

Para impulsar la colaboración con países africanos, y tomando en cuenta el alto costo financiero que implica la distancia geográfica existente, se está estudiando la posibilidad de crear un mecanismo como el existente con América Central (Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica). Los sectores delectados para colaborar, en estas zonas geográficas, son: agricultura y ganadería, pesca, recursos hidráulicos, energía, salud, comunicaciones, transporte, turismo, vivienda, gestión urbana y desarrollo social.

2.3.3. América Latina y el Caribe.

América Latina y el Caribe es el área donde México tiene, obviamente, intereses históricos, culturales, estratégicos y económicos. Esto se refleja en el PND 1989-1994 donde se reconoce, en primera instancia, a esta zona geográfica como prioritaria de su quehacer internacional. A la vez, se considera que algunos países latinoamericanos han desarrollado experiencias y tecnologías propias, adecuadas a sus realidades económicas y técnicas, que no han sido ampliamente difundidas, y que pueden compartir con México y muy probablemente a un costo inferior si se adquirieran de países industrializados.

Bajo estas premisas, y para responder a las estrategias establecidas para alcanzar los objetivos de la política exterior mexicana, de fortalecer las relaciones de México con países de la región, a partir de 1990 se despliegan importantes esfuerzos tendientes a consolidar, promover y ampliar la cooperación técnica con países de similar desarrollo de América del Sur y del Caribe, intensificando acciones y proyectos de colaboración, con criterios basados en la complementariedad y potenciación de esfuerzos conjuntos.

En este sentido, uno de los objetivos propuestos fue contar con un marco jurídico homogéneo con cada uno de los países del área, a fin de normar formalmente las relaciones de cooperación técnica y de servir de punto de partida para preparar los programas bilaterales correspondientes. Así, y después de negociaciones llevadas a cabo en 1990, se firman Convenios Básicos con Chile y con Uruguay, que eran los únicos países con los que no se tenía este instrumento.

Asimismo, y considerando el nuevo panorama internacional, la redimensión del papel del Estado y el surgimiento de nuevos e importantes actores, la DGCTC plantea incorporar, en los convenios básicos, formas novedosas de colaboración, principalmente orientadas a propiciar la cooperación técnica entre empresas, la participación de organismos no gubernamentales y la vinculación entre centros de investigación e industrias. De esta manera, se signa el nuevo Convenio Básico con Ecuador, en 1992, que ya contempla las nuevas modalidades; en el marco de este convenio, se suscribe en 1993 el Acuerdo de Cooperación entre el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción de México (que es privado) y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional.

Con este mismo objetivo, se está negociando con Argentina, Colombia y Venezuela, un nuevo convenio básico de colaboración.

Con el fin de fortalecer e incrementar la cooperación técnica con los países de la región, acercando a instituciones mexicanas con sus homólogas de aquellas naciones, se realizan visitas a Argentina (diciembre de 1989 y junio de 1991), Brasil (agosto de 1990 y junio de 1991), Colombia (marzo de 1991 y septiembre de 1993), Chile (junio de 1991), Ecuador (noviembre de 1991), Uruguay (junio de 1991) y Venezuela (agosto de 1991), para dar a conocer la política mexicana en materia de cooperación técnica horizontal.

Como resultado de lo anterior, se logran establecer Programas bilaterales de Cooperación Técnica con Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela, con los cuales, en la mayoría de los casos, no se habían instrumentado programas hacia varios años. Cabe destacar que estas actividades han sido iniciativa de la DGCTC.

Posteriormente, y en el marco de las Comisiones Binacionales, se efectúan las Primeras Reuniones de Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica con Argentina y Chile (septiembre de 1992), ocasiones en las que se suscriben los Programas bilaterales vigentes. Asimismo, durante 1993 se adopta el nuevo Programa con Venezuela para 1993-1994.

Si bien Ecuador y Uruguay son los únicos países de este grupo con los que no se han suscrito programas en la materia, se han sentado las bases que norman los vínculos de cooperación con los mismos y se han desarrollado acciones de colaboración. Para 1994 se prevé la firma de programas con Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay.

Un caso especial es Cuba. La negociación y ejecución del programa bilateral está a cargo del CONACYT, y deriva del compromiso de financiar el 50% de lo que corresponde a las instituciones mexicanas. Por la parte cubana, lo coordina el Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE) -actualmente Ministerio-. La DGCTC participa en las Reuniones de Comisión Mixta, que son anuales, mantiene información periódica sobre la ejecución del mismo y apoya en funciones propias de la Secretaría, como la celebración de acuerdos interinstitucionales y el apoyo para el otorgamiento de visas a cooperantes cubanos. Con este país se busca una mayor participación de la SRE en las actividades de cooperación técnica, complementando el programa vigente en la materia, atendiendo sectores no contemplados en el mismo. De esta forma, y fuera del marco del programa que coordina CONACYT, se han realizado acciones en materia de turismo, se ha asesorado en artesanías y en sistemas de comunicación.

Con los países de América Latina y el Caribe de desarrollo similar se tienen registrados más de cuatrocientos proyectos (anexo 4). El panorama de la ejecución de los programas bilaterales es distinto para cada país. Por su alto nivel de cumplimiento y resultados obtenidos, se consideran exitosos los programas con Argentina, Cuba, Chile y Venezuela. En estos casos, cabe destacar que en aquellas naciones existen organismos, encargados de la cooperación técnica, que brindan apoyo financiero a sus respectivas instituciones para el cumplimiento de las actividades previstas y los compromisos adquiridos.

Las áreas más recurrentes de la cooperación hacia esta zona geográfica son: agricultura, energía, minas, salud y seguridad social, comunicaciones, transporte, turismo, medio ambiente, artesanías, pobreza extrema, desarrollo social y gestión pública.

Las modalidades más frecuentes son: intercambio de material documental especializado, el de expertos, las asesorías y la capacitación.

2.3.4. Cuenca del Pacífico.

A partir de 1989, se ha buscado establecer e incrementar los lazos de México con naciones que puedan coadyuvar al fortalecimiento económico y social interno, para lo cual es necesario "intensificar los vínculos con aquellos países que por su peso específico en el escenario internacional, su dinamismo económico y tecnológico, su nivel de coincidencia con México en foros internacionales o la existencia de estrechas relaciones históricas y culturales, se consideran naciones

clave". (32) Estas naciones clave para México son, entre otras, las de la Cuenca del Pacífico, por el desarrollo económico y tecnológico que han alcanzado.

De esta forma, con el propósito de diversificar relaciones y promover una mayor presencia de México, se inician acciones de colaboración con países de la Cuenca del Pacífico, para lo cual se consideran prioritarios China y Corea. En una estrategia de acercamiento a esta región, se suscribe un acuerdo marco con Corea y programas de cooperación con estos dos países.

La colaboración con China ha sido exitosa. Durante este período se han celebrado dos reuniones de Comisión Mixta, y se prevé celebrar la tercera durante 1994. De las mencionadas reuniones, emanaron sendos Programas de Cooperación Técnica y Científica, con base en los cuales se han realizado, aproximadamente, treinta y cinco misiones de expertos anuales.

Con Corea, la cooperación se ha orientado principalmente al campo científico-tecnológico. En materia de cooperación técnica, desde la Primera Reunión de Comisión Mixta que tiene verificativo en 1991, se plantea el interés de México en establecer una relación de cooperación horizontal/bidireccional, donde las dos Partes presenten tanto ofertas como demandas de colaboración en áreas de interés mutuo. Sin embargo, el Gobierno coreano tiene la Agencia Coreana de Cooperación Internacional (KOICA), la cual se dedica, fundamentalmente, a ofrecer asistencia técnica a otros países en desarrollo, y su posición ha sido la de ubicar la cooperación técnica en el contexto de KOICA.

³² Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, FCE, México, 1993, p. 14.

En este sentido, si bien es conveniente aceptar algunos ofrecimientos a través de KOICA, es necesario seguir manteniendo que la cooperación entre los dos países debe ser de carácter horizontal/bidireccional, donde exista el compromiso de las dos Partes por mantener un esfuerzo de identificación de otras áreas técnicas y científicas que enriquezcan la colaboración bilateral.

Con las experiencias obtenidas con Corea, se ha iniciado la negociación de acciones de cooperación con otros países del Sudeste Asiático, como Singapur, como parte del grupo de países con economías de reciente industrialización, y, a la vez, con Malasia, Filipinas e Indonesia, en el marco de países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA).

En especial, considerando el destacado potencial malayo en la región para desarrollar proyectos de colaboración, se plantea la participación conjunta en acciones de cooperación hacia otros países de las respectivas regiones. Por otra parte, en junio de 1994 visita México el Ministro de Energía, Telecomunicaciones y Correos de Malasia, acompañado por funcionarios y empresarios. Durante su estancia, por una parte se firma un acuerdo sobre telecomunicaciones, que es el primero en su género que México signa con un país del sudeste asiático, y por otra, se discuten posibilidades de co-inversiones, asistencia técnica y transferencia de tecnología.

En cuanto a la programación con Oceanía, se han establecido contactos institucionales con Australia y Nueva Zelandia, tendientes a derivar en programas de cooperación bilateral. Con Australia existe un intercambio constante de material informativo y bibliográfico y se han iniciado conversaciones para desarrollar proyectos en agricultura, ganadería y pesca.

Una de las estrategias para esta región, es diseñar esquemas novedosos de colaboración, que permitan utilizar la cooperación técnica como un instrumento dinámico de apoyo a la política exterior de México. Así, y para la optimización de recursos humanos y financieros, se busca utilizar la triangulación, donde, a través de un oferente financiero (que puede ser un organismo internacional o regional o un país industrializado), México proporcione asesoría -a través de recursos humanos- a otro país.

Con esta área geográfica, es también importante desarrollar actividades bilaterales con un país líder, y aprovechar su influencia en la región para que la colaboración bilateral incida en terceros países.

2.4. Resultados de la cooperación técnica horizontal bilateral de México.

Como ya se ha indicado, uno de los objetivos de la política de cooperación es proyectar las capacidades técnicas de México hacia otros países, ello como complemento de la política internacional del país. Por lo anterior, México ha llevado a cabo una intensa actividad para promover y ampliar la cooperación técnica con países de similar desarrollo y ha iniciado la suscripción de convenios básicos y la integración de programas con países ubicados tanto en América Latina como en otras regiones del mundo.

El activo desarrollo de la cooperación técnica horizontal de México, a nivel bilateral, a partir de 1988, impulsada desde 1991, ha sido uno de los rasgos característicos del quehacer internacional del país. Además de haber complementado esfuerzos, tanto nacionales como externos, esta cooperación ha

servido para fortalecer y diversificar relaciones con países clave para la política exterior mexicana, y le ha dado al país la capacidad de desarrollar un papel destacado en el campo de las relaciones bilaterales.

Así, el resultado más importante de este período, en materia de cooperación técnica, es el aprovechamiento del enorme caudal de conocimientos y experiencias que poseen Instituciones y entidades mexicanas, el cual se ha integrado por primera vez en el país a través de un esfuerzo sistemático de política exterior en beneficio, deliberado, de intereses estratégicos nacionales.

Por otra parte, la cooperación técnica horizontal bilateral ha sido un elemento nuevo, en relación con los períodos anteriores a 1989, donde se ejecutaban acciones aisladas, de las cuales la mayor parte carecía de intencionalidad, ya que respondían más a demandas puntuales de las instituciones mexicanas o bien, de otros países, que a una estrategia hacia las diversas regiones geográficas, y donde las instituciones nacionales consideraban que la cooperación era gratuita para quien la recibía y no implicaba compromiso alguno, y mantenían la tradicional actitud de sólo demandar.

A partir de 1989, la cooperación técnica horizontal bilateral se efectúa en México como una actividad nueva y consistente dentro de un esquema que se inserta en el sistema de cooperación internacional, en donde el país debe figurar como receptor, a la vez que como oferente, de colaboración a países de igual o menor desarrollo relativo.

En este contexto, México ha orientado sus ofertas en función de los intereses y prioridades de su política exterior, y ha buscado conocer los objetivos de la política de desarrollo de quien recibe la cooperación, a fin de dirigirla a sus necesidades.

Asimismo, a partir de este período México dirige la oferta de cooperación técnica hacia países de desarrollo similar, precisando sus áreas de competencia y excelencia idóneas para proyectar al exterior, e involucrando a más de veinte instituciones nacionales que, bajo la coordinación de la SRE, tienden a articular un Sistema Nacional de Cooperación Internacional, integrado por grupos técnicos para cada una de las vertientes de cooperación.

En este sentido, hay que subrayar la labor desarrollada por los actores nacionales participantes en la cooperación técnica horizontal, quienes, por un lado, han ofrecido sus conocimientos y experiencias para coadyuvar al desarrollo de otros países y han fortalecido la presencia de México en el escenario internacional, y por el otro, han recibido también los conocimientos y experiencias de diversas naciones, lo que ha permitido que obtengan insumos para solucionar algunos problemas y/o mejorar su capacidad de gestión. Entre estos actores destacan las Secretarías de Estado, universidades públicas, institutos tecnológicos y, recientemente, empresas privadas y fundaciones.

También cabe mencionar que hay una creciente participación operativa y financiera de las instituciones mexicanas como cooperantes ⁽³³⁾, quienes, a su vez, con el apoyo y la disponibilidad de recursos de organismos internacionales y

³³ Este proceso ha sido difícil, entre otras razones, porque se ha tenido que convencer a las instituciones de cooperar, otorgando y no sólo recibiendo, y asumiendo costos en los dos casos.

regionales -coordinados por la DGCTC-, pueden fortalecer su oferta de cooperación. En este sentido es que se han puesto en marcha sendos proyectos con el PNUD y con la OEA, para apoyar la oferta de cooperación hacia países en desarrollo.

Finalmente, y de conformidad con los objetivos propuestos para cada una de las áreas geográficas, es necesario indicar que se ha incrementado el número de los proyectos y las acciones de cooperación concertados con los distintos países, al igual que el porcentaje de ejecución de los programas acordados; asimismo, se han establecido nuevas modalidades de colaboración y se ha observado una creciente participación de las ONG's y del sector privado.

3. Perspectivas para fin de siglo y propuestas de la cooperación técnica horizontal de México, a nivel bilateral.

Se ha visto en los dos capítulos anteriores la evolución de la cooperación internacional, su desarrollo en México, específicamente de la cooperación técnica horizontal bilateral, objeto de este trabajo, y resultados de la misma para el país. Pero ¿seguirá la misma tendencia, o se modificará antes de fin de siglo?

En el ámbito internacional y nacional están ocurriendo cambios muy profundos: fin de la Guerra Fría, surgimiento de nuevos países, adopción generalizada de economías de mercado y nuevas alianzas regionales económicas, entre otros factores externos. En lo interno: incremento de insatisfacciones sociales, importantes brotes organizados de violencia y proximidad de elecciones, en agosto de 1994 para la Presidencia de la República, las Cámaras de Senadores y Diputados y para la Asamblea de Representantes, en el caso del Distrito Federal. De esta forma, el contexto internacional y nacional de la cooperación técnica horizontal se ha transformado.

En este capítulo se abordan algunos de los cambios acontecidos que modifican la cooperación técnica horizontal, con reajustes de objetivos, actores y modalidades, tanto para los oferentes como para los receptores. Asimismo, se analiza el papel que busca tener México en el nuevo escenario internacional, a la vez que su interés por lograr un Sistema Nacional de Cooperación Internacional, en el que la cooperación técnica horizontal bilateral es prioritaria.

3.1. Nuevo escenario mundial para la cooperación internacional.

Con el fin de la Guerra Fría y el derrumbe del socialismo, el mundo ha pasado, en el ámbito político, del bipolarismo al unipolarismo con el predominio de Estados Unidos y en el ámbito económico, al multipolarismo, con Estados Unidos, Japón y Europa Occidental como principales protagonistas. A la vez, se ha incrementado la tendencia de buscar asociaciones en escenarios regionalizados, por lo que los centros económicos y tecnológicos han pasado de unos países industrializados a otros.

Existe, asimismo, un escenario de globalización e interdependencia económica, donde las acciones de un país afectan a otros, por lo que el conocimiento y la capacidad de innovación tecnológica que posea una sociedad -factores fundamentales para su desarrollo económico-social y para obtener mayor productividad y eficiencia- se convierten en elementos estratégicos en el campo de las relaciones internacionales.

En efecto, en "...el mundo actual, el poder y la competitividad internacional de las naciones se basan cada vez más en el conocimiento y su aplicación a actividades productivas o vinculadas con la calidad de vida, y en la interacción entre el creciente número de agentes económicos y sociales de los cuales depende la generación y utilización de ese conocimiento. En este orden de ideas, el conflicto ha pasado a ser cada vez más disfuncional y la cooperación más necesaria. El reconocimiento de esta tendencia debería guiar las relaciones internacionales, la política exterior de los países y el proceso de cooperación internacional en su conjunto". (34)

³⁴ SELA, "La cooperación internacional y la actual coyuntura internacional", Venezuela, 1993, p. 2.

La disyuntiva que se plantea es el papel que asumen las naciones ante este nuevo escenario, ya que "todos los países del mundo, sin excepción, están inmersos en un activo proceso de diseminación tecnológica. Las variantes son: si un gobierno es un actor o espectador y si una sociedad es pasiva o activa, dependiendo si el impulso de los flujos tecnológicos se regulan dentro o fuera del país". (35)

En este sentido, para las fuentes, el concepto-eje de la cooperación actual se basa en el desarrollo autosostenido, donde la cooperación de los oferentes debe ser capaz de generar, en el interior de los países receptores, acciones que incidan en el desarrollo, y se priorizan, más explícitamente, programas y proyectos de acuerdo con consideraciones de carácter político y comercial. Esta tendencia es consecuencia de diversos factores, determinados por los cambios ocurridos en la sociedad internacional.

En primer lugar, se observa un incremento en el número de países demandantes. En efecto, la desaparición del bloque soviético eliminó importantes oferentes como las entonces Unión Soviética y República Democrática Alemana, quienes, para subsanar sus economías e incorporarlas al libre mercado, pasaron a ser demandantes de cooperación internacional. A la vez, los ex países socialistas tienen ventajas relativas, como su situación geográfica, lo que los hace estratégicos para países donadores de Europa, además de que hay otros países que son prioritarios para las fuentes. En este sentido, la caída del "apartheid" y la adopción de la democracia en Sudáfrica, con el arribo a la presidencia de Nelson Mandela, favorece a este país para recibir cooperación internacional.

³⁵ Renato Iturriaga, Op. cit., p. 4.

En segundo término, en los mismos donadores se han dado transformaciones internas que han incidido negativamente en sus aportaciones para la cooperación internacional. Tal es el caso de Alemania, quien, al tener que atender más sus asuntos internos agravados por la unificación (creación de empleos, neofascismo, problemas migratorios, etc.), ha disminuido su papel como oferente de cooperación internacional.

Por último, un tercer factor a considerar es que, superado el conflicto Este-Oeste, los países industrializados coinciden en determinados elementos económicos y políticos que desean concretar y que tratan de imponer a los países demandantes de colaboración, dándose así la condicionalidad en la cooperación.

Si bien los países industrializados y las fuentes multilaterales siempre han puesto condiciones para "otorgar" su colaboración, ahora la condicionalidad es más explícita. Se puede definir a la condicionalidad como "la obligación que se impone al usuario de cooperación de cumplir con determinadas condiciones políticas o económicas para poder acceder a los recursos correspondientes, aunque esas condiciones se refieren a temas que no tienen relación directa con la iniciativa de cooperación". (36)

De esta manera, en la actualidad -y todo parece indicar que esta tendencia continuará- la condicionalidad es el rasgo central de la cooperación internacional. La embajadora mexicana Carmen Moreno de Del Cueto ha señalado al respecto: "La cooperación internacional para el desarrollo ha sido un buen negocio para los donantes. Ha servido como una especie de subsidio para favorecer a sus

³⁶ Iván Lavados, *Cooperación internacional para el desarrollo: perspectiva latinoamericana*, CEPAL/ONU e ICEPS, 1993, p. 32.

empresas, atándola al compromiso de adquisiciones de bienes, equipos o servicios determinados, al uso de una tecnología o al establecimiento de concesiones de áreas de investigación o de explotación de recursos naturales, incluida la biodiversidad, que es ávidamente clasificada y que será sin duda registrada, patentada o simplemente explotada comercialmente por el donador". (37)

Más adelante, la embajadora Moreno agrega que: "En ocasiones, el condicionamiento ha consistido en la aceptación de administradores del país donante, ya que los países receptores son considerados incapaces o corruptos. Se establecen así especies de enclaves donde técnicos y administradores del primer mundo reciben sueldos mucho más altos que los que recibirían en sus propios países y por supuesto mucho mayores que los que reciben en el país no sólo los servidores públicos sino la mayoría de los embajadores, sueldos que, por supuesto, se contabilizan en el proyecto como parte de la cooperación". (38)

En términos generales, el condicionamiento de la cooperación internacional está basado en criterios económicos, políticos o específicos, de acuerdo con las prioridades de cada fuente. Los criterios económicos están relacionados con: mejor gestión de la economía, reducción del tamaño del Estado, política de privatizaciones, mayor apertura comercial e ingreso a una economía de mercado. Los criterios políticos pueden ser: cumplir con exigencias sobre derechos humanos y consolidación de sistemas democráticos. Los criterios específicos se relacionan con temas sobre: medio ambiente, pobreza crítica, mujeres, narcotráfico y gasto militar.

³⁷ Carmen Moreno de Del Cueto, "Cooperación Internacional para el Desarrollo", Seminario de la XX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, México, 1 de junio de 1994, p. 1.

³⁸ Idem.

Sin embargo, y como bien lo subraya la embajadora Moreno, las fuentes, principalmente los países industrializados, imponen estos criterios sin que ellos mismos cumplan, en lo más mínimo, con aquello que imponen. En efecto, "... los elementos ideológicos varían según la moda de los donantes. Se trata de promoción de la democracia y de la injerencia en los procesos internos; de la defensa de los derechos humanos, sin que esto signifique que los donantes garanticen los derechos humanos de los seres de países en desarrollo que se encuentren en sus países por motivos económicos; de la defensa del medio ambiente, pero que no impida la labor de sus empresas ni signifique compromiso alguno en cuanto a disposición de desechos o de contaminantes para los donadores; de la seguridad de la inversión de los nacionales del donante, sin que signifique garantía de comportamiento alguno de los inversionistas; de garantizar condiciones favorables de acceso a los productos o nacionales del donante, sin que conlleve apertura recíproca de mercados de bienes o servicios; de privilegiar mecanismos no gubernamentales privados o extranjeros como receptores e incluso convertirlos en elementos de presión frente a los gobiernos de los países que supuestamente son los beneficiarios". (39)

Por lo que se refiere a los receptores, éstos tienen escasas opciones de eliminar las condiciones que tratan de imponer las fuentes bi y multilaterales, en virtud de que los recursos son cada vez más escasos, por lo que hay mayor competencia para acceder a ellos y porque "...por una parte, no obtendría cooperación de ninguna otra fuente y por otra, ello podría excluirlo por completo de acceso a capacidades tecnológicas cruciales para integrarse a un mundo cada vez más interdependiente". (40)

³⁹ *Ibidem.*, p. 3.

⁴⁰ José Miguel Insulza, *Op. cit.*, p. 31.

Ante este panorama, la cooperación técnica horizontal adquiere mayor relevancia, ya que complementa esfuerzos de desarrollo (objetivo original de la cooperación internacional) por parte de países que pueden aportar soluciones más acordes con las necesidades reales de países de desarrollo similar, sin imponer condiciones y donde los actores participantes comparten costos para un objetivo común.

3.2. Reajustes de objetivos, actores y modalidades.

La cooperación internacional, en cualquiera de sus tipos, es ahora un concepto más amplio, de mayor complejidad, que incorpora tradicionales y nuevos actores e integra distintas modalidades, incluyendo financiamiento para la inversión. Ante esta situación, es necesario una mejor articulación de la cooperación con las políticas económicas, tecnológicas e industriales, que permita hacerla más eficiente.

Derivado de lo anterior, y en el contexto de una cooperación técnica horizontal que se torna cada vez más compleja y diversificada, México, al igual que otros países en desarrollo, se enfrenta a nuevos retos para ser un actor activo que influya en los procesos de flujos de conocimientos. Esto conlleva a que el país formule nuevos objetivos, con un mayor número de actores y con modalidades más sofisticadas.

3.2.1. Nuevos objetivos.

Como ya se ha visto, la cooperación hacia México de fuentes bi y multilaterales se ha reducido por diversas razones: por una parte, los oferentes privilegian países de Europa Central y de la antigua Unión Soviética, así como de América Central y de África, para otorgar cooperación, y por la otra, el crecimiento económico interno hace al país menos elegible de recibir cooperación técnica no reembolsable. Esta tendencia se fortalece con la firma de México, conjuntamente con Estados Unidos y Canadá, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), y su ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en la que están las veinticinco economías más fuertes del mundo -incluyendo a México-.

Ante esta situación, y dado que el desarrollo alcanzado por México en diversos campos requiere de expertos más calificados y de mayor nivel, que no son fácilmente asequibles, y a la creciente demanda de países latinoamericanos de menor desarrollo relativo, con considerables carencias, de un aporte mayor de colaboración, el gobierno mexicano ha replanteado algunos de los objetivos de la cooperación técnica horizontal bilateral que lleva a cabo, de los cuales se pueden enunciar los siguientes:

- primero, y ya que se prevé continuar con la modernización del país, uno de los objetivos a lograr, a través de la cooperación técnica horizontal bilateral, es "apoyar los esfuerzos internos por transformar la economía y modernizar la nación, al mismo tiempo que se defiende la soberanía nacional en circunstancias de intensa globalidad de los fenómenos socio-económicos ..." (41);
- segundo, México buscará obtener una mayor presencia internacional;

⁴¹ Eugenio Anguiano, Op. cit., p. 81.

- tercero, lograr una eficiente integración de México en los mercados mundiales y coadyuvar a aumentar sus exportaciones, y
- cuarto, ser actores activos para que México, conjuntamente con países de similar desarrollo, decidan e influyan en los grandes temas de la cooperación internacional.

12

Para lograr estos objetivos, las líneas estratégicas que se considera seguirá México son:

- utilizar la cooperación proveniente de fuentes bi y multilaterales para, a su vez, otorgarla a países de menor desarrollo relativo;
- establecer acciones conjuntas de cooperación con fuentes, bi y multilaterales, hacia terceros países, que conlleve a fortalecer la cooperación técnica horizontal del país, a la vez que consolidar relaciones con las fuentes, y
- fortalecer las relaciones con países de alta prioridad y desarrollar una activa colaboración con los centros más dinámicos del comercio, las finanzas y la tecnología.

Sobre esta última línea estratégica y de conformidad con las áreas geográficas señaladas en el capítulo 2, las tendencias de la cooperación hacia esas zonas son:

. Con Europa Central hay un campo favorable para reiniciar la cooperación horizontal bilateral, con especial énfasis en el ámbito técnico. En esta zona "donde el mapa político se ha transformado radicalmente..., México efectúa ajustes en sus relaciones con los países de esa área, para que éstas correspondan a las nuevas realidades y oportunidades que resultan del tránsito que dichos países experimentan en la actualidad hacia economías de mercado... A México le

interesa ... explorar las opciones de cooperación y negocios que ofrecen". (42) Los países con los cuales se prevé reestablecer esta cooperación en el corto plazo son: Hungría, Bulgaria, Polonia y República Checa.

Por lo que se refiere a los países de similar desarrollo de Europa Occidental, estos es, Portugal y Grecia, México planea establecer nuevos lazos de cooperación técnica, actualizando los instrumentos bilaterales de colaboración existentes. Lo anterior, además de fortalecer su relación con aquellos países, permitiría tener accesos más propicios hacia otros países de la Unión Europea.

. En relación con Asia y Africa, debido a que México ha priorizado los países de conformidad con su modelo interno de desarrollo, estos continentes (salvo algunos países asiáticos de la Cuenca del Pacífico), han quedado prácticamente excluidos de la cooperación técnica desarrollada por México. Sin embargo, es necesario diversificar, efectivamente, sus relaciones, donde se incluya la renovación de lazos con países asiáticos y africanos, apoyados en una cooperación técnica que aproveche las potencialidades de algunas naciones de aquella región. Asimismo, se deberá establecer colaboración en diversos campos, con nuevos actores como el sector privado y ONG's y para otorgar la colaboración, con recursos humanos y principalmente con modalidades de triangulación. No debe descartarse tampoco, que tan sólo en Africa, para "...el gobierno de México existen 54 naciones africanas independientes, reconocidas y soberanas, actuando en el sistema internacional". (43)

42 Andrés Rozental, *Op. cit.*, p. 92.

43 Rosamaría Villarello Reza, Luis Ortiz Monasterio y Fernando Esquivel Martínez, "Perspectivas de las relaciones de México con el continente africano", en *México en la Economía Internacional*, Tomo II, PRI, México, 1993, p. 149.

Específicamente en Asia, se buscará aprovechar el enorme potencial que tiene la India.

. América Latina seguirá siendo prioritaria para México. Asimismo, en su conjunto, esta área ha dado pasos importantes para alcanzar estadios superiores de industrialización, por lo que cada vez le será más difícil obtener cooperación técnica internacional.

En este sentido, México podrá colaborar con esta región, uniendo esfuerzos para enfrentarse a los nuevos desafíos y complementando otros para alcanzar el desarrollo. México tenderá a incrementar y fortalecer sus esquemas de cooperación entre empresas y ONG's con esta zona; al mismo tiempo, buscará promover sus intereses comerciales y empresas mexicanas.

. En virtud de que la Cuenca del Pacífico asiático es el centro mundial donde se registra el más alto crecimiento económico y modernización tecnológica (**), lo que le garantizan a esta zona un papel protagónico en estos campos, México buscará vincularse más estrechamente con determinados países de esta región, aplicando políticas diferentes para cada uno de ellos y propiciando la capacitación de recursos en áreas productivas específicas y la colaboración entre empresas. Esto redundará en la obtención de esfuerzos complementarios y el acceso a tecnologías necesarias para el desarrollo del país.

Se han señalado así, algunos objetivos que busca la cooperación técnica horizontal bilateral y que México ha replanteado ante los nuevos retos que

⁴⁴ Para mayor análisis de esta región geográfica pueden verse los artículos de Fernando Clavijo Quiroga, Cassio Luiselli Fernández, Julio A. Millán B. y Oscar Espinosa Villarreal, incluidos en *México en la Economía ... Op. cit.*, pp. 61-140.

presenta el escenario internacional. Sin embargo, ante las próximas elecciones de agosto de 1994, es necesario analizar los planteamientos que en materia de política exterior formulan los tres partidos políticos más fuertes de México y que inciden en la cooperación técnica horizontal bilateral que México puede llevar a cabo durante los años siguientes, ya que son nuevos actores nacionales que influyen ya, de manera decisiva, en esta época de modernidad del país.

El Partido Acción Nacional (PAN) enfatiza ⁽⁴⁵⁾ el multidireccionismo, sin priorizar regiones, por lo cual subraya que debe promoverse la negociación y suscripción de convenios de cooperación en todos los tipos e intensificarse los contactos con instituciones no gubernamentales. Señala, al igual que el PRI, la conveniencia de que exista coherencia entre lo interno y lo externo.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) manifiesta ⁽⁴⁶⁾ la continuación del vínculo política interna con política exterior. En este sentido, destaca el papel de la cooperación internacional para combatir la pobreza, el medio ambiente (grandes temas de la agenda internacional esbozados por las fuentes) y de impulso al desarrollo sustentable, así como para obtener beneficios para el aparato productivo, el fortalecimiento de los recursos humanos nacionales y, finalmente, para contribuir a una mejor integración de las naciones.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) destaca ⁽⁴⁷⁾ la importancia de estrechar las relaciones Sur-Sur (relación horizontal), para complementar programas y políticas nacionales de desarrollo y para que México tenga una mejor

⁴⁵ PAN. *Plataforma Política 1994-2000*, México, 1994, pp-84-87.

⁴⁶ PRI. *Plataforma Electoral 1994-2000*, México, 1994, pp. 5-7.

⁴⁷ PRD. *Plataforma Electoral*, México, 1994, pp. 60-69. Puede verse también *94 Compromisos de Gobierno*, puntos 91 a 94.

inserción en la economía internacional. Prioriza la región de América Latina y el Caribe para lograr el objetivo anterior y subraya la solidaridad latinoamericana. Con objeto de buscar contrapartes en sus relaciones, manifiesta la necesidad de diversificar, realmente, las relaciones internacionales de México, con países de Europa, intensificando y fortaleciendo intercambios con Asia, especialmente la India, y con países de la Cuenca del Pacífico asiático.

Como puede observarse, los lineamientos expresados por los tres principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD) coinciden, en términos generales, con las perspectivas de la cooperación técnica horizontal bilateral de México señaladas en este capítulo, por lo que se considera que no habrá cambios sustanciales en los objetivos, si cualquiera de ellos accede a los cargos en la Presidencia y en las Cámaras.

3.2.2. Incorporación de nuevos actores.

Como ya se ha indicado en el capítulo 2 del presente trabajo, además de los actores que tradicionalmente participan en la cooperación técnica horizontal bilateral (dependencias e instituciones gubernamentales, universidades públicas e Institutos tecnológicos), han surgido nuevos actores que requieren de las experiencias de otros para cubrir sus necesidades actuales y/o que poseen fortalezas que a su vez pueden ofrecer.

Es así como, en la actualidad, con la privatización a escala mundial de muchas actividades gubernamentales, surgen las empresas privadas, los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales como actores participantes en la

cooperación técnica horizontal, que cada vez juegan un papel más relevante y que generan y/o absorben los conocimientos y experiencias.

En efecto, las empresas privadas mexicanas, quienes requieren una mayor capacidad gerencial y modernización tecnológica, pueden beneficiarse de las experiencias de países que han estado en situaciones similares, a través de la cooperación técnica horizontal bilateral. Asimismo, y especialmente las de mayor capacidad, pueden otorgar cooperación técnica, con oportunidades de efectuar inversiones conjuntas y aprovechar una nueva modalidad de cooperación, la interempresarial. De esta forma "un nuevo actor en la cooperación resultan las entidades privadas que tienen recursos y pueden colaborar otorgándolos para proyectos previamente identificados, para lo cual también se necesitan mecanismos de concertación y supervisión para evitar actividades ilegales o contrarias a los intereses del país receptor". (48)

Se vuelve conveniente que a través de la cooperación técnica horizontal, las empresas de los sectores público, privado y social, especialmente las micro, pequeñas y medianas accedan, con objeto de incrementar su calidad, productividad y capacidad de exportación, a la asesoría de expertos internacionales, entrenamientos y pasantías en instituciones y empresas de otros países, y a la realización de estudios técnicos y de mercado en el extranjero, cuando no exista en México la capacidad de alto nivel para atender las necesidades de dichas empresas.

⁴⁸ Carmen Moreno, *Op. cit.*, p. 4.

Respecto a los gobiernos regionales y locales, aún no se ha explorado, ni mucho menos aprovechado, las oportunidades que estos eventuales actores pueden ofrecer y demandar, principalmente en temas de administración pública, incluyendo la descentralización. Sin embargo, se ha puesto en marcha un proceso para incorporarlos como actores participantes, dentro de las actividades que lleva a cabo la DGCTC, a fin de que presenten sus ofertas y necesidades de colaboración, y que aprovechen lo que ofrecen otros países y que pudiera ser de su eventual interés.

En relación con las ONG's, como asociaciones civiles y fundaciones, muchas de ellas poseen valiosas experiencias en sectores en los que los respectivos gobiernos no han podido atender adecuadamente, y han generado una variada y rica experiencia, principalmente en políticas de desarrollo, en especial hacia los sectores más desprotegidos (niños, mujeres, salud y discapacitados). Se trata ahora de canalizar esas experiencias y abrir el espectro de posibilidades de cooperación, no únicamente como receptores, sino como oferentes hacia otros países. Para ello es necesario ofrecerles información sobre las actividades que lleva a cabo la DGCTC para promover la cooperación internacional, mantener un registro de las mismas, orientarlas para establecer contactos afines en otros países y desarrollar así acciones conjuntas y canalizar sus ofertas y demandas de colaboración.

3.2.3. Nuevas modalidades.

Al hacerse más compleja la cooperación técnica horizontal bilateral, diversas modalidades pueden conjugarse en un mismo proyecto. Estas modalidades

pueden incluir, además de las tradicionales, las siguientes: asesorías, programas de capacitación y perfeccionamiento técnico, créditos concesionales financieros y líneas de crédito para compras de equipo y maquinaria sin o con transferencia de tecnología, realización de estudios de factibilidad, *joint ventures*, proyectos de vinculación entre centros de investigación con industrias y colaboración interempresarial. De estas modalidades, y porque el conocimiento y experiencias que fluyen a través de la cooperación técnica horizontal llegan, en última instancia, a las personas, ya sea que formen parte de instituciones públicas o privadas, la modalidad más importante es la capacitación técnica de recursos humanos.

En este contexto, tiene gran importancia la cooperación que integra al sector público y al privado. En efecto, "...Ya pasó el tiempo de las críticas en el cual los privados, especialmente los privados más influyentes, miraron al Estado como un enemigo, y en que también el Estado tuvo desconfianza y recelo de sectores que buscaban reducir o recortar sus esferas de acción". (49) En la actualidad, el sector privado puede encontrar en el ámbito internacional oportunidades que el Estado puede reforzar, de extensión de tecnología de productos o de recursos humanos que pueden ser decisivos en el proceso de desarrollo interno.

Se trata ahora de "... la incorporación de los sectores marginales al proceso productivo, la calificación de los recursos humanos, la ampliación de la base empresarial mediante el respaldo a la microempresa y las empresas pequeñas y medianas, la búsqueda de formas de asociación entre el Estado y la sociedad para el cumplimiento de estos fines, la descentralización de las funciones administrativas, económicas y empresariales, y la modernización del Estado". (50)

⁴⁹ Entrevista a Luis Maira, Ministro de Planificación y Cooperación de Chile, sobre "Definiciones en tareas claves de la cooperación", en la revista *Cooperación*, Chile, Abril de 1994, No. 25, p. 11.

⁵⁰ SELA, "La cooperación ...", Op. cit., p. 9.

Asimismo, y a fin de utilizar mecanismos que optimicen la cooperación técnica, con mayor eficiencia y efectividad, una modalidad de cooperación que es muy propicia es la triangulación. En ella participan tres actores: un donante financiero, que puede ser un país desarrollado o un organismo internacional; un proveedor de recursos humanos especializados, que México propone ser, y un beneficiario, que sería un país de menor desarrollo relativo. Los dos primeros actores tendrían un beneficio reactivo, y el tercero un beneficio activo. Cabe destacar que esta modalidad posibilita una cooperación técnica horizontal de mayor permanencia e impacto, por lo que México ha iniciado negociaciones con las fuentes bilaterales tradicionales para triangular recursos para la oferta de cooperación técnica.

Otra modalidad que se puede proponer a países que tradicionalmente otorgan cooperación técnica a México, como el Reino Unido, Alemania, Japón y España, así como a la Unión Europea, es la de realizar acciones conjuntas hacia un tercer país de menor desarrollo al de México. Esto es, tanto México como un país desarrollado ofrecen cooperación, en recursos humanos calificados y con costos compartidos, hacia un país de menor desarrollado relativo al de México.

Así, hay un extenso campo para diseñar nuevas y más complejas modalidades de cooperación y que se desarrollen conforme el contexto internacional.

Por lo que respecta a las áreas en las cuales tiende a incidir la cooperación técnica, los temas prioritarios seguirán siendo el medio ambiente, el desarrollo científico-tecnológico y programas de atención a mujeres, jóvenes y niños, y dejarán de serlo programas de acción social directa como salud y vivienda.

3.3. La cooperación técnica horizontal bilateral de México dentro de un Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Como se ha indicado en el punto anterior, el crecimiento económico de México y su incorporación a instancias como la OCDE y al TLC, lo ha llevado a tener menos acceso a la cooperación internacional que otorgan las fuentes bi y multilaterales a países con menor desarrollo relativo, además de la condicionalidad que las mismas imponen.

Esto no significa que México ya no requiera de cooperación técnica por parte de otros oferentes, ni que sea un nuevo rico que pueda hacer aportaciones en volumen a países más pobres o de similar desarrollo, sino por el contrario, la sigue necesitando para alcanzar un mayor desarrollo. Además, el país se encuentra ante naciones de menor desarrollo, principalmente de América Latina y el Caribe, que solicitan y esperan mayor colaboración de México.

Por lo anterior, México debe buscar soluciones a sus problemas internos, fortalecer su presencia en el exterior, ser un actor más activo y enfrentarse a los nuevos desafíos, dentro de sus propias potencialidades y con sus recursos.

En este contexto, la cooperación técnica horizontal bilateral de México cobra mayor importancia, ya que ésta brinda la posibilidad de: complementar esfuerzos para alcanzar desarrollos económicos y humanos, aprovechar potencialidades de los países cooperantes y compartir costos, además de que adapta, con gran flexibilidad, nuevas modalidades y actores. Asimismo, a través de ella, puede obtener de países de similar desarrollo, tecnologías más apropiadas para las necesidades nacionales, que las que se pueden comprar en los países más

desarrollados. Efectivamente, "el tratar con iguales puede permitir que en aquellas esferas en que otros han sido más creativos que nosotros, hagan una contribución a cambio de nuestros mejores avances". (51)

Para no quedarse a la zaga, aprovechar las oportunidades que se presentan y optimizar la cooperación que México recibe y otorga, es necesario continuar buscando una mejor y más adecuada gestión, procurar mayores recursos e integrar, eficientemente, los actores que intervienen en la misma, tanto los coordinadores nacional y sectoriales, como los ejecutores.

En este sentido, y como se indica en el primer capítulo, la DGCTC, como órgano coordinador de la cooperación técnica, ha sufrido significativas transformaciones en su organización y funcionamiento desde 1989, y ha permitido modernizar su gestión para convertir a la cooperación técnica en un instrumento de política exterior del país, a través de dos de sus tres vertientes (oferta e intercambio), el desarrollo de nuevas modalidades y la incorporación de nuevos actores. Cabe resaltar también que, principalmente a partir de 1991, la DGCTC empieza a sentar las bases para establecer un Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), para lo cual todos los proyectos que instrumenta desde esa fecha con el PNUD y la OEA tienden a ese gran objetivo.

A través de este SNCI se podría participar mejor y más activamente en el escenario mundial, con la suficiente flexibilidad para ajustar objetivos nuevos, prioridades e incluir nuevos actores y modalidades. Por los beneficios que puede aportar la cooperación técnica horizontal bilateral y su flexibilidad para incorporar los elementos aquí descritos, ésta sería parte fundamental del SNCI. Esta

⁵¹ Entrevista a Luis Maira, Op. cit., p. 11.

necesidad se hace más evidente con los incrementos del volumen de proyectos a llevar a cabo, con mayor eficiencia y efectividad.

Este SNCI tendría entre sus funciones:

- . conocer y registrar el potencial real de la oferta de cooperación técnica del país, incluyendo el directorio de expertos mexicanos;
- . fomentar la incorporación de nuevos actores como empresas, ONG´s, gobiernos regionales y locales, universidades de provincia;
- . registrar lo que se recibe e intercambia, quién lo recibe y resultados obtenidos;
- . coadyuvar a que los actores-participantes amplíen tanto su capacidad de recibir y de absorber cooperación, como de dar y transmitir, a fin de mejorar la eficiencia de la colaboración;
- . concertar acciones de varios actores;
- . realizar una proyección adecuada hacia las diferentes áreas, y
- . establecer seguimientos, controles y evaluaciones de los proyectos, con criterios de cooperación y no meramente cuantitativos.

Para lo anterior, y como se vio en el capítulo primero, se cuenta con instancias gubernamentales, universidades e institutos de investigación de excelencia y entidades privadas que poseen valiosas experiencias en materia de cooperación (aunque aún con carencias e ineficiencias). Estos actores formarían la base del SNCI.

Específicamente, sobre la cooperación técnica horizontal bilateral, se puede concluir que México tiene ahora un rol distinto, más activo y diversificador de esa cooperación, con nuevos actores y modalidades más complejas, como la triangulación, que puede aportar mayores experiencias para la gestión del SNCI.

Lo anterior abre posibilidades para fortalecer y estrechar relaciones bilaterales de México y aprovechar espacios y oportunidades para hacer coincidir los intereses de los oferentes y los receptores.

Para una mejor gestión, es necesario continuar la formación de profesionales en cada una de las vertientes que ha instrumentado México, que posean las herramientas conceptuales y analíticas para una gestión más eficiente. Esto podrá hacer más expedita la cooperación que ofrece, intercambia y recibe el país, y permitirá vincularla con las prioridades de desarrollo definidas por el gobierno, así como elevar el volumen de la cooperación captada y presentar adecuadamente proyectos susceptibles de evaluación. Asimismo, podrá ser un oferente capaz de diseñar nuevas modalidades y buscar fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales para cooperar.

Esto requiere mayor coordinación para superar desacuerdos entre los coordinadores de los distintos tipos de cooperación de México: la SRE para la cooperación no reembolsable, la SHCP para la cooperación reembolsable y el CONACYT para la cooperación científica, específicamente, así como entre estos actores-coordinadores y los actores-participantes.

Consideraciones finales.

En 1978 se aprueba, por ciento treinta y ocho países, el Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Sin embargo y aunque es confirmada desde entonces su importancia en diversos foros internacionales, no ha sido utilizada ni aprovechada por la mayoría de los países.

En el caso particular de México, es a partir de 1988 cuando se realiza un esfuerzo, impulsado en 1991, por desarrollar la cooperación técnica horizontal, siendo en el ámbito bilateral donde se han obtenido resultados importantes.

Este interés obedece a distintos factores. El primero de ellos se refiere a que México, al igual que otros países, que han alcanzado un significativo crecimiento económico, son cada vez menos elegibles de recibir cooperación técnica por parte de fuentes bi y multilaterales, además de que existen condiciones más explícitas para acceder a ella. En este contexto, México ha tenido que buscar otras alternativas de cooperación, acordes con sus necesidades e intereses.

En este marco, la cooperación técnica horizontal bilateral ha permitido a México obtener la colaboración que requiere para complementar sus esfuerzos de desarrollo y, además, más acorde con la realidad del país.

Otro de los factores, es que esta cooperación también ha sido un medio eficaz y eficiente para que México otorgue cooperación a aquellos países que lo solicitan, lo que ha facilitado llegar a países de interés para México y ha abierto camino, en diversos casos y sin imponer condicionalidad alguna, para la entrada de

empresas mexicanas, convirtiéndose, a la vez, en un valioso instrumento de su política exterior.

Asimismo, ha propiciado un mayor acercamiento con países industrializados y organizaciones de éstos, pero este interés ha preocupado a países de mediano desarrollo o francamente atrasados, los cuales consideran que México quiere dar la espalda a las naciones del sur.

No obstante, con la cooperación técnica horizontal bilateral desarrollada por México en los últimos años, se ha demostrado que el país está interesado no sólo en continuar, sino inclusive en fortalecer e incrementar, sus relaciones de cooperación con países de igual o menor desarrollo relativo.

En efecto, este desarrollo de la cooperación técnica horizontal bilateral se ha fortalecido con el incremento de relaciones de México con otros países, como Chile, y su acercamiento hacia otras áreas geográficas del mundo, principalmente del sudeste asiático y de Europa Central. Falta, sin embargo, efectuar un mayor esfuerzo para fomentar lazos de colaboración con países de otras zonas, como África, donde existe un gran potencial.

Los nuevos actores -como empresas privadas y fundaciones- y el desarrollo de nuevas modalidades, incluyendo la triangulación y la realización de acciones de colaboración conjuntamente con fuentes tradicionales, permitirá lograr el objetivo arriba descrito, al minimizar uno de los principales obstáculos que se presentaban para establecer actividades de cooperación con países lejanos geográficamente: el financiero.

En otro contexto, ya se han dado pasos para que México cuente con un esquema organizativo eficiente de la gestión de la cooperación técnica internacional, incluyendo la horizontal bilateral, con la creación de un incipiente Sistema Nacional de Cooperación Internacional, en cuya base están las instituciones y entidades cooperantes, que asimilan tanto los conocimientos y experiencias del exterior, como brindan lo propio a otros países.

A este Sistema Nacional la cooperación técnica horizontal bilateral aporta, a nivel interno, modalidades y elementos valiosos, ya que a través de ella:

- se pueden crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias, en pro del desarrollo de los países que recurren a la misma;
- se promueve la capacidad nacional;
- se tienen diversos alcances, aunque, por ser el objeto de estudio de este trabajo, se ha analizado únicamente el bilateral;
- se incorporan, con gran flexibilidad, nuevos actores y modalidades, y
- se comparten costos entre los participantes, lo cual hace viable los proyectos de cooperación.

A nivel internacional, se están desplegando esfuerzos para lograr insertar la cooperación técnica horizontal como el principal tipo de cooperación internacional.

En los próximos años y a nivel interno, será preciso fortalecer el incipiente Sistema Nacional de Cooperación Internacional, a través de planes definidos y constantes, de la capacitación permanente del personal que interviene en la gestión de la cooperación, del diseño y de la evaluación adecuados de los proyectos que se presenten y aprueben y de la difusión de las acciones realizadas.

Países asignados por vertiente de cooperación (*)

OFERTA DE COOPERACION

<u>Centroamérica</u>	<u>Sudamérica</u>	<u>Caribe</u>	<u>Africa</u>
Belice	Bolivia	Bahamas	Etiopía
Costa Rica	Paraguay	Barbados	Gabón
El Salvador	Perú	Dominicana	Kenia
Guatemala		Haití	Nigeria
Honduras		Jamaica	Senegal
Nicaragua		Surinam	Tanzania
		Trinidad y Tobago	

DEMANDA DE COOPERACION

Japón	Italia	Austria
Estados Unidos	Rusia	Noruega
Alemania	Suiza	Finlandia
Gran Bretaña	Dinamarca	Suecia
Francia	Bélgica	Países Bajos
Canadá		Israel
España		
Comunidad Europea		

INTERCAMBIO DE COOPERACION (HORIZONTAL)

<u>América del Sur</u>	<u>Caribe</u>	<u>Cuenca del Pacífico</u>	<u>Europa Central</u>	<u>Europa Occidental</u>
Argentina	Cuba	Corea	Bulgaria	Grecia
Brasil		China	Hungría	Portugal
Colombia		Malasia	Polonia	
Chile		Indonesia	Rep. Checa	
Ecuador		Singapur	Rep. Eslovaca	
Uruguay		Tailandia	Rumania	
Venezuela		Filipinas	la ex Yugoslavia	
		Australia		
		Nueva Zelandia		

Asia y Africa

Argelia	Kuwait
Arabia Saudita	Marruecos
Egipto	Pakistán
India	Sudáfrica
Irán	Turquía

* Fuente: México. SRE. Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, 1994.

PROYECTO DE NUEVO CONVENIO QUE ESTA PROPONIENDO LA DGCTC DE LA SRE, QUE INCORPORA NUEVOS ACTORES Y MODALIDADES (*)

CONVENIO DE COOPERACION TECNICA Y CIENTIFICA ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de _____, en adelante denominados "las Partes",

ANIMADOS por el deseo de fortalecer los tradicionales lazos de amistad existentes entre los dos pueblos;

CONSCIENTES de su interés común por promover y fomentar el progreso técnico y científico;

RECONOCIENDO las ventajas recíprocas que resultarían de una cooperación en campos de interés mutuo;

CONVENCIDOS de la importancia de establecer mecanismos que contribuyan al desarrollo de ese proceso y de la necesidad de ejecutar programas específicos de cooperación técnica y científica, que tengan efectiva incidencia en el avance económico y social de sus respectivos países;

Han acordado lo siguiente:

* Proyecto elaborado por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica y aprobado por la Consultoría Jurídica de la SRE.

ARTICULO I

1. Las dos Partes, con fundamento en las disposiciones del presente Convenio, se comprometen a elaborar y ejecutar, de común acuerdo, programas y proyectos de cooperación técnica y científica.

2. Estos programas y proyectos apoyarán la participación en su ejecución de organismos y entidades de los sectores público y privado, así como de universidades, organismos de investigación técnica y científica y organismos no gubernamentales. Asimismo, las Partes tomarán en consideración la importancia de la ejecución de proyectos nacionales de desarrollo y de proyectos de desarrollo regional integrado, y favorecerán la instrumentación de proyectos que vinculen centros de investigación y desarrollo con entidades empresariales de los dos países.

3. Las Partes podrán, con base en el presente Convenio, celebrar acuerdos complementarios de cooperación técnica y científica.

ARTICULO II

1. Para los fines del presente Convenio, las Partes elaborarán conjuntamente Programas Bienales, de acuerdo con las prioridades de los dos países en el ámbito de sus respectivos planes y estrategias de desarrollo económico y social.

2. Cada programa deberá especificar objetivos, recursos financieros y técnicos, cronogramas de trabajo, así como las áreas en las que serán ejecutados los proyectos. Deberá, igualmente, especificar las obligaciones, inclusive financieras, de cada una de las Partes.

3. Cada programa será evaluado periódicamente, mediante solicitud de las entidades coordinadoras mencionadas en el Artículo V.

ARTICULO III

En la ejecución del programa se incentivará e incluirá, cuando sea necesario, la participación de organismos multilaterales y regionales de cooperación técnica, así como de instituciones de terceros países.

ARTICULO IV

Para los fines del presente Convenio, la cooperación técnica y científica entre las Partes podrá asumir las siguientes modalidades:

- a) realización conjunta o coordinada de programas de investigación y/o desarrollo,
- b) envío de expertos,
- c) envío de equipo y material necesario para la ejecución de proyectos específicos,
- d) elaboración de programas de pasantía para entrenamiento profesional,
- e) creación y operación de instituciones de investigación y de laboratorios o centros de perfeccionamiento,
- f) organización de seminarios y conferencias,
- g) prestación de servicios de consultoría,
- h) proyectos conjuntos de desarrollo tecnológico que vinculen centros de investigación y empresas,
- i) intercambio de información técnica, científica y tecnológica,
- j) desarrollo de actividades conjuntas de cooperación en terceros países y
- k) cualquiera otra modalidad acordada por las Partes.

ARTICULO V

1. La coordinación de las acciones para el cumplimiento del presente Convenio estará a cargo de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica, la cual estará integrada por representantes de los dos países y se reunirá alternadamente en la Ciudad de México y en _____, en la fecha que las dos Partes establezcan. La Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica tendrá las siguientes funciones:

- a) evaluar y delimitar áreas prioritarias en que sería factible la realización de proyectos específicos de cooperación técnica y científica;
- b) analizar, evaluar, aprobar y revisar los Programas Bienales de cooperación técnica y científica, y
- c) supervisar el buen funcionamiento del presente Convenio y formular a las Partes recomendaciones que considere pertinentes.

2. Sin perjuicio de lo previsto en el punto 1 de este Artículo, cada una de las Partes podrá someter a la Otra, en cualquier momento, proyectos específicos de cooperación técnica y científica, para su debido estudio y posterior aprobación dentro de la Comisión Mixta.

ARTICULO VI

1. No obstante lo dispuesto en el Artículo anterior y con objeto de contar con un mecanismo permanente de programación y ejecución, las Partes deciden establecer un Grupo de Trabajo de cooperación técnica y científica, coordinado por las Cancillerías de los dos países.

2. Corresponderá a este Grupo de Trabajo:

- a) elaborar diagnósticos globales y sectoriales representativos de la cooperación técnica de los dos países;
- b) proponer a la Comisión Mixta el Programa Bienal o modificaciones a éste, identificando los proyectos específicos a ser desarrollados, así como los recursos necesarios para su cumplimiento, y

- c) supervisar la ejecución de los proyectos acordados, instrumentando los medios para su conclusión en los plazos previstos.

3. El Grupo de Trabajo estará integrado por representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y del Ministerio de Relaciones Exteriores de , y podrán ser invitadas otras autoridades directamente relacionadas con temas específicos, así como miembros de organismos técnicos nacionales, de universidades y representantes del sector privado.

ARTICULO VII

Las Partes podrán, siempre que lo estimen necesario, solicitar el financiamiento y la participación de organismos internacionales en la ejecución de programas y proyectos realizados de conformidad con el presente Convenio.

ARTICULO VIII

Cada Parte otorgará todas las facilidades necesarias para la entrada, permanencia y salida del personal que en forma oficial intervenga en los proyectos de cooperación. Este programa se someterá a las disposiciones nacionales vigentes en el país receptor y no podrá dedicarse a ninguna actividad ajena a sus funciones sin la previa autorización de las dos Partes.

ARTICULO IX

Las Partes se otorgarán todas las facilidades administrativas y fiscales necesarias para la entrada y salida del equipo y materiales que se utilizarán en la realización de los proyectos, de conformidad con su legislación nacional.

ARTICULO X

1. El presente Convenio entrará en vigor en la fecha en que las dos Partes se comuniquen, a través de la vía diplomática, el cumplimiento de los requisitos exigidos por su legislación nacional, y tendrá una vigencia de diez años, prorrogables automáticamente por períodos iguales, a menos que una de las Partes comunique a la Otra, con seis meses de antelación, su decisión de no llevar a cabo dicha prórroga.

2. El presente Convenio podrá ser denunciado, en todo momento, por cualquiera de las Partes, mediante notificación escrita dirigida a la Otra, a través de la vía diplomática, con seis meses de anticipación.

La terminación del Convenio no afectará la conclusión de los programas y proyectos que hubieren sido acordados durante su vigencia.

3. El presente Convenio podrá ser modificado mediante el consentimiento escrito de las Partes.

Dichas modificaciones entrarán en vigor en la fecha en la que las Partes, mediante un Canje de Notas diplomáticas, se comuniquen el cumplimiento de los requisitos exigidos por su legislación nacional.

ARTICULO XI

Al entrar en vigor el presente Convenio, abrogará las disposiciones del Convenio de Cooperación Científica y Técnica suscrito entre los dos Gobiernos el

Hecho en la Ciudad de _____ a los _____ días del mes de _____ de mil novecientos noventa y cuatro, en dos ejemplares originales en idioma español y _____, siendo los dos textos igualmente válidos.

**POR EL GOBIERNO DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

POR EL GOBIERNO DE

**ELEMENTOS BASICOS QUE SE RECOMIENDA DEBEN INCLUIR LOS
PROYECTOS DE COOPERACION TECNICA Y CIENTIFICA (+)**

A. Presentación

1. Título del proyecto.
2. Objetivos.
3. Institución (es) mexicana (s) participante (s).
4. Institución (es) del otro país participante (s).
5. Modalidad (es) del proyecto.
6. Duración y fechas previstas para el desarrollo del proyecto.
7. Costo estimado del proyecto, incluyendo lo que cubrirá la institución mexicana que presenta la propuesta.

B. Ejecución

1. Cronograma de actividades, con resultados esperados.
2. Elementos para evaluar el proyecto:
 - 2.1. Continuarlo
 - 2.2. Modificarlo
 - 2.3. Concluirlo

* Elaborado en la Dirección de Cooperación Horizontal, de la DGCTC, SRE, 1994.

**PROYECTOS ENTRE MEXICO Y PAISES DE AMERICA DEL SUR Y DEL
CARIBE (*)**

PAIS	NUMERO DE PROYECTOS
ARGENTINA	77
BRASIL	87
COLOMBIA	44
CUBA	171
CHILE	79
ECUADOR	--- (no existe Programa)
URUGUAY	--- (no existe Programa)
VENEZUELA	72
TOTAL	530

* Fuente: Subdirección de Cooperación Horizontal, de la DGCTC, SRE. Los datos incluyen hasta julio de 1994.

BIBLIOGRAFIA

1. Libros

CARRILLO CASTRO, Alejandro *et. al.* Política y sociedad en la perspectiva internacional. Comisión de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Institucional. México, diciembre de 1993. 242 pp.

GARZA ELIZONDO, Humberto (compilador). Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México. El Colegio de México. México, 1986. 278 pp.

GREEN, Rosario *et. al.* México y América Latina. Comisión de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Institucional. México, noviembre de 1993. 197 pp.

IBARRA MUÑOZ, David. "Interdependencia y desarrollo" en México en la Economía Internacional. Tomo I. Comisión de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Institucional. México, noviembre de 1993. 182 pp.

INSULZA SALINAS, José Miguel *et. al.* Cooperación Internacional: la experiencia chilena 1990-1991. CINDA/PNUD, Santiago, Chile, abril de 1992. 188 pp.

La Política Exterior de México en el Nuevo Orden Mundial. Antología de principios y tesis. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 428 pp.

PELLICER, Olga, *et. al.* La Política Exterior de México: desafíos en los ochenta. Ensayos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (Colección de Estudios Políticos 3), México, enero de 1983. 303 pp.

RABASA, Emilio O. (Coordinador). Los 7 Principios Básicos de la Política Exterior de México. Comisión de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Institucional. México, junio de 1993. 97 pp.

ROZENTAL, Andrés. La política exterior de México en la era de la modernidad: una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica, 1993. 198 pp.

SEARA VAZQUEZ, Modesto. La Política Exterior de México. Editorial ESFINGE. México, 1973. 254 pp.

VALBUENA, Manuel de. Diccionario Universal Latino-Español. Madrid, Imprenta de Don Benito Cano, 1793. 860 pp.

VILLARELLO REZA, Rosamaría et. al. "Perspectivas de las Relaciones de México con el Continente Africano" en México en la Economía Internacional. Tomo II. Comisión de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Institucional. México, noviembre de 1993. 154 pp.

2. Revistas

Caudal. Publicación de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México.

Cooperación. No. 25, Año III, 12 abril 1994. Corporación de Cooperación Internacional. Santiago, Chile, 15 pp.

Cooperación Internacional. Boletines Números 1 al 5. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 1994.

Cuadernos de Política Exterior Mexicana. Año 1, Núm. 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Mayo de 1984, México, D. F. 336 pp.

Cuadernos de Política Exterior Mexicana. Año 2, Núm. 2. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Mayo de 1986, México, D. F. 405 pp.

Revista Mexicana de Política Exterior. Números 36-37 otoño-invierno 1992, 38 primavera 1993 y 39 verano 1993. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México.

3. Documentos

Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Información para el uso de la Cooperación Técnica Internacional. Buenos Aires, 1992.

Chile. CINDA/PNUD. Manual de Gestión de la Cooperación Internacional. Santiago, diciembre de 1992. 278 pp.

BETHKE, Klaus. SRE/PNUD. Marco de referencia de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. México, junio de 1993. 16 pp.

ENCISO, Rosalía. Informes internos sobre organismos regionales y de concertación. Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE. México, 1994.

GEHRE, Vitoria. Gestao e Coordenacao da Cooperacao Internacional no Brasil. Brasilia, Brasil. PNUD. Agosto de 1993. 107 pp.

ITURRIAGA, Renato. Marco Programático para el Desarrollo de la Cooperación Técnica y Científica (Programa 1993-1994). SRE. México, febrero de 1993. 91 pp.

LAVADOS MONTES, Iván. Cooperación Internacional para el desarrollo: perspectiva latinoamericana. CEPAL/ONU e ICEPS. Marzo de 1993. 50 pp.

MARIN LOPEZ, Efrén Cuauhtémoc. La cooperación técnica intergubernamental México-Japón. Tesis UNAM, 1993. 99 pp.

México. Poder Ejecutivo Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y sus reformas del 22 de mayo de 1992.

México. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

México. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1993.

México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Manual de Organización de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. Documento de circulación interna, s/fecha.

México. Secretaría de Relaciones Exteriores. México: relación de tratados en vigor, 1993. Agosto de 1993. 305 pp.

México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Ley sobre la celebración de tratados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

México. Secretaría de Relaciones Exteriores/PNUD. Programa Nacional de Cooperación Técnica 1973-1977. Septiembre de 1975.

MORENO DE DEL CUETO, Carmen. Cooperación Internacional para el Desarrollo. Seminario Internacional: El Desarrollo de América Latina y el Caribe en el Siglo XXI. Perspectivas de acción del SELA. XX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA. México, 1 de junio de 1994. 6 pp.

OEA. Informe de la relatoría del Seminario para evaluar y reorientar la cooperación horizontal en el área económica y social. Washington, D. C. EUA. Mayo de 1994. 9 pp.

ONU. El Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Aprobado el 12 de septiembre de 1978 en Buenos Aires, Argentina.

Partido Acción Nacional. La fuerza de la democracia. Plataforma Política 1994-2000. México. Enero de 1994. 88 pp.

Partido de la Revolución Democrática. México. 94 Compromisos de Gobierno.

Partido de la Revolución Democrática. Cuauhtémoc Cárdenas 94. Plataforma Electoral. México, febrero de 1994. 69 pp.

Partido Revolucionario Institucional. Plataforma Electoral 1994-2000. México, 32 pp.

SELA. La cooperación internacional y la actual coyuntura internacional. Caracas, Venezuela, agosto de 1993. 15 pp.