



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**LICENCIATURA EN DERECHO**

**MÉXICO ANTE LAS DIRECTRICES DE LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA INTERNACIONAL: UN  
ANÁLISIS DE LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**OMAR NACIB ESTEFAN FUENTES**

**TUTOR:**

**HERMILO LOPEZ-SANCHEZ BASSOLS**

**MÉXICO, D.F. MAYO DE 2015**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

*A la memoria de Ana Victoria Fuentes Vera.*

### *Agradecimientos*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, por proveerme de todas las herramientas necesarias para desarrollar mis inquietudes académicas y en el transcurso permitirme apreciar de mejor manera las distintas realidades de México. Espero ser un egresado lo suficientemente digno para representar los valores cívicos y republicanos que inculcaron en mí los años que pasé en sus aulas.*

*Con amor a mis padres, por apoyarme siempre en mis más quiméricos proyectos. Papá: porque las pláticas y discusiones que tuvimos en familia forjaron en mí el interés por la cosa pública y me forjaron como hombre. Mamá: tu amor ha sido siempre mi fortaleza en los momentos más difíciles.*

*Con admiración a mis profesores en la Universidad, de manera particular al Embajador Hermilo López-Bassols, sus consejos y entereza ejemplifican el ideal del funcionario público congruente con sus valores y comprometido con su patria.*

*Con cariño a mis hermanos. Edmundo: sin tu guía y apoyo mi adaptación y desempeño en la Facultad de Derecho no hubiera sido posible. Laila: Tu dedicación y cariño son valores que siempre admiraré y que sin duda alguna lograron permear en mí.*

*Con gratitud a mis compañeros de la Facultad: Alan Bonfilgio, Alexandra Olmos, Ingmar Barrañón, Jimena de Alejandro, Luisa Alcalde, Luisa Godínez, Tonatiuh Guevara, Piero Mattei-Gentilli. Su amistad es uno de los más grandes regalos que me dio la Universidad.*

# Capitulado

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b><u>LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.....</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b>PROBLEMÁTICAS COMUNES, SOLUCIONES GLOBALES: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XX. ....</b>	<b>11</b>
LA SOCIEDAD DE NACIONES.....	14
LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS .....	18
<b>EL DESARROLLO COMO UNA PRIORIDAD INTERNACIONAL.....</b>	<b>21</b>
ENFOQUE TEÓRICO CONCEPTUAL.....	23
LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO. ....	26
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO.....	31
<b><u>LA DIRECTRICES DE LA ARQUITECTURA GLOBAL DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO.....</u></b>	<b><u>35</u></b>
<b>EL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE .....</b>	<b>38</b>
FORO DE ALTO NIVEL DE ROMA .....	40
FORO DE ALTO NIVEL DE PARÍS.....	42
FORO DE ALTO NIVEL DE ACCRA.....	45
FORO DE ALTO NIVEL DE BUSÁN .....	49
<b>OTRAS CUMBRES SOBRE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO.....</b>	<b>52</b>
CONFERENCIAS INTERNACIONALES SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO: EL CONSENSO DE MONTERREY Y LA DECLARACIÓN DE DOHA SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO.....	53
GRUPO DE TAREA EN COOPERACIÓN SUR-SUR: INFORME DE BOGOTÁ HACIA ASOCIACIONES PARA EL DESARROLLO EFICACES E INCLUSIVAS .....	56
<b><u>LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO. ....</u></b>	<b><u>60</u></b>
ANTECEDENTES. ....	60
LA LEY DE LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.....	64
LA AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AMEXCID).....	66
EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. ....	73
EL REGISTRO NACIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.....	77
EL FINANCIAMIENTO Y EL FONDO NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. ....	80

<b><u>CONTROLES A LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON LAS DIRECTRICES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.....</u></b>	<b><u>85</u></b>
LA EVALUACIÓN DE LA CID EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO. ....	85
POR CRITERIOS FISCALES, CONTABLES Y ADMINISTRATIVOS.....	85
POR CRITERIOS PROGRAMÁTICOS Y POLÍTICOS.....	89
<b>LA INCORPORACIÓN EN MÉXICO DE LAS DIRECTRICES QUE RIGEN LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA INTERNACIONAL.....</b>	<b>94</b>
FISCALIZACIÓN Y GESTIÓN POR RESULTADOS. ....	96
TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD. ....	98
APROPIACIÓN, ALINEACIÓN Y RECONOCIMIENTO MUTUO. ....	100
PREVISIBILIDAD. ....	102
<b><u>CONSIDERACIONES FINALES .....</u></b>	<b><u>105</u></b>

## Introducción

En enero de 2010, un sismo con magnitud de 7.0 grados en escala Richter sacudió a la República de Haití, ocasionando no menos de 230,000 muertes y una de las mayores catástrofes humanitarias que el continente americano haya sufrido en las últimas décadas; a las muertes y la crisis sanitaria se añadieron problemas estructurales y la falta de capacidad de reacción y liderazgo de una nación que de manera anterior al terremoto, ya era catalogada como un Estado fallido. Dicho siniestro ocasionó una respuesta global sin precedentes en la que donantes estatales y multilaterales otorgaron 6 mil millones de dólares en el periodo 2010-2012, y ante la fragilidad del Estado haitiano, la ayuda internacional muchas veces fue encausada a través de agencias internacionales y organismos no gubernamentales que no necesariamente respondieron a las prioridades establecidas por el gobierno de Haití, causando duplicidad de la ayuda o que existieran áreas que a pesar de requerir asistencia, fueran poco atendidas.

Los hechos narrados muestran que la cooperación internacional debe guiarse no sólo por el sentido común o dentro de un marco de respeto al derecho internacional, sino que de manera ideal debe además observar ciertas directrices que la comunidad de partícipes en la arquitectura global de la ayuda ha tenido a bien formular buscando que se privilegien la efectividad de la ayuda y del desarrollo mismo, y si bien en un inicio

dichas pautas fueron creadas mayoritariamente para una cooperación de tipo bilateral<sup>1</sup>, desde finales de la década de los noventas, el creciente número de actores en juego ocasionó que a la par de los donantes tradicionales, naciones en vías de desarrollo crearan entidades especializadas dentro de la estructura de sus gobiernos para administrar la ayuda que ofertaban.

Así, de manera casi paralela a los esfuerzos de cooperación llevados a cabo por la comunidad internacional en Haití, en México se llevaban a cabo negociaciones que culminaron en la publicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que creó mecanismos administrativos, programáticos y financieros que tienen por objeto encausar la oferta mexicana en cooperación internacional; si bien México contaba con estructura administrativa que habían gestionado con anterioridad diversos programas, proyectos y acciones de cooperación en el exterior, era la primera vez que después de un amplio proceso de discusión pública, se creaba un ente técnico especializado en administrar su oferta de cooperación.

A pesar de su indudable naturaleza política, la cooperación internacional para el desarrollo es también uno de los mecanismos que mejor ejemplifican las nociones de igualdad soberana y buena fe existentes entre las naciones; e independientemente de los intereses pragmáticos que pueden o no acompañar a los proyectos entre dos o más países, es necesario que los recursos públicos con los que éstos se financian se

---

<sup>1</sup> En sentido estricto, la cooperación bilateral es aquella que realizan como oferente un Estado desarrollado, y como receptor un país en vías de desarrollo o menos desarrollado.



administren de conformidad con reglas que privilegien, al menos, la certeza, el control, la transparencia y la rendición de cuentas; y si dichos principios son importantes para la administración de cualquier gobierno democrático, éstos se vuelven fundamentales para aquellos países que como México, cuentan con recursos limitados, una economía con grandes retos y desigualdades, así como un gran camino que recorrer.

El interés en desarrollar un trabajo de investigación que se enfocara en la política de cooperación internacional para el desarrollo en México se origina en el deseo de analizar los mecanismos políticos y administrativos con los que cuenta el Estado mexicano para evaluar sus programas y gasto público, y compararlos con algunos de los principios de derecho internacional así como con las directrices que de alguna manera rigen a la cooperación internacional, ello a sabiendas de que resulta complicado comparar el cumplimiento que tienen los Estados respecto de normas imperativas del derecho internacional con las medidas originadas en declaraciones internacionales de carácter no vinculante, ya que si bien la coercitividad del *ius cogens* es exigida para todos los Estados, las declaraciones e instrumentos que se originan, por ejemplo, en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se encuentran dirigidas a países industrializados y por lo tanto parecieran no ser exigibles para países en vías de desarrollo.

La presente investigación buscó entonces abordar la cooperación internacional en México, primordialmente la que se oferta al exterior a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo; con dicho fin en mente, en el primer capítulo se procuró proveer de una introducción a la evolución de la cooperación internacional bilateral y multilateral para el desarrollo, a tales efectos se analizaron los documentos que dieron origen a la Sociedad de Naciones y a la Organización de las Naciones Unidas y se identificaron los preceptos que guardan mayor relación con el tema que nos ocupa; por otra parte, se estudió la evolución del concepto de desarrollo en la comunidad internacional y se buscó identificar los instrumentos internacionales que mayor impacto han tenido en la concepción de las políticas de cooperación para el desarrollo en la actualidad.

Un segundo apartado aborda algunos de los instrumentos internacionales que rigen las acciones de cooperación entre Estados, de manera particular las originadas en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico; además, se hace notar la evolución en el nivel de inclusión que los distintos tipos de participantes tuvieron en dichos foros y se destacan las directrices que mayor impacto han tenido en la arquitectura global de la ayuda oficial al desarrollo.

El tercer capítulo se divide en dos partes, en la primera se analizó la evolución histórica de la cooperación internacional para el desarrollo en México, a tales efectos, se examinaron las modificaciones en la estructura del Estado a lo largo de varias décadas

y también se estudiaron las reformas, tanto constitucionales como en normatividad federal, que mayor impacto han tenido en la ayuda al desarrollo en México; la segunda parte del capítulo se enfocó al análisis de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, instrumento normativo por virtud del cual se establece la arquitectura institucional de la CID en nuestro país, destacando como pilar administrativo de ésta a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

El último apartado se enfoca en los mecanismos de evaluación del gasto público existentes en la estructura del gobierno federal mexicano y la relación que éstos guardan con las directrices originadas en los distintos foros internacionales estudiados en el capítulo segundo, este capítulo tomó en consideración no sólo los criterios de evaluación de tipo contable o fiscal, sino también aquellos en los que las valoraciones de tipo político y programático tienen un mayor peso; finalmente, se agruparon algunos de los principios que a consideración del autor guardan mayor relación entre sí, y se buscó relacionarlos de manera directa con los mecanismos y con la normatividad del gobierno mexicano.

Con la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, México cuenta con un amplio margen de oportunidad que, de ser aprovechado, pudiera asegurar el liderazgo de un país que siendo de renta media, conoce de primera mano los problemas que pueden originarse al erigirse como receptor de ayuda, pero también sabe de las dificultades que emergen en el día a día de las relaciones internacionales entre países con realidades y desarrollos institucionales distintos.

## La Cooperación Internacional para el Desarrollo

### **Problemáticas comunes, soluciones globales: la institucionalización de las relaciones internacionales en el siglo XX.**

La concurrencia entre Estados en los temas globales muchas veces se define por intereses comunes que se originan en problemáticas compartidas, en ocasiones estas tienen coincidencias geográficas y en otras circunstancias políticas similares; resulta difícil negar que muchas veces la cooperación entre Estados tiene un origen pragmático.

A pesar de que a veces se produce en “big bangs”, en los cuales los Estados transitan repentinamente de pocos a altos niveles de cooperación, normalmente ésta se incrementa gradualmente a través de distintos mecanismos tales como declaraciones no vinculantes, compromisos vagos y estrechos acuerdos multilaterales.<sup>2</sup> En ocasiones ciertos eventos marcan los temas de la agenda entre los Estados, catalizando el actuar de los mismos y otras tantas los tópicos son recurrentes en las relaciones internacionales.

---

<sup>2</sup> Benvenisti, E., y M. Hirsch, *The Impact of International Law on International Cooperation: Theoretical Perspectives*, Cambridge University Press, 2004, p. 50

Así, encontramos que hay vertientes en las relaciones internacionales como temáticas existen; en virtud de ello es importante resaltar que la cooperación estatal no siempre tiene como objetivo –sea mediato o último- “la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario”<sup>3</sup>.

La Comisión Central para la Navegación del Rin, la primera y más antigua organización internacional, es paradigmática por cuanto a las razones que originaron su creación, ésta se originó en 1815 cuando las naciones participantes en el Congreso de Viena acordaron actualizar y mejorar la reglamentación -en algunos casos con orígenes tan antiguos como la edad media- que regulaba la circulación en el río Rin.

Otro ejemplo de lo expuesto es la creación en abril de 1949 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que conformaron los países del occidente de Europa junto con Estados Unidos y Canadá; dicha organización, de tipo eminentemente militar, ha logrado no sólo cohesionar a las fuerzas armadas de sus miembros bajo un mismo mando, sino también ha creado estándares y mecanismos homogéneos por cuanto a grados militares y equipo bélico; trascendiendo su objetivo original de frenar la “amenaza comunista” en Europa.

---

<sup>3</sup> Art. 1.3. Carta ONU

Originada en la misma época, la Conferencia sobre Cooperación Económica Europea que creó a la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) en 1947 tuvo como objetivos coordinar el intercambio económico en la Europa de la posguerra, y si bien suele considerarse a la OECE como antecedente de la OCDE, la segunda contó desde su creación con objetivos mucho más amplios que el mero intercambio y crecimiento económico.

En otro caso, la adopción del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés), negociado por los Estados partes en la Ronda de Uruguay del GATT<sup>4</sup>, muestra como el desarrollo de la tecnología y la creciente existencia de violaciones a los derechos de propiedad intelectual crearon consenso suficiente para que la comunidad internacional acordara un marco común que protegiera la genialidad e invención de los creadores.

Por otra parte, si bien el estudio de los agentes participantes en la cooperación será abordado más adelante, lo ocurrido en Kosovo a finales de la década de los noventa resulta paradigmático no sólo debido a que el recipiente de la asistencia no había constituido aún su estructura administrativa; sino también porque una parte de la comunidad internacional, a través de un mandato conferido por las Naciones Unidas<sup>5</sup>, asumió la administración total del territorio, misma que fue transfiriendo de manera

---

<sup>4</sup> GATT 1948 en español.

<sup>5</sup> Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

paulatina a autoridades locales de reciente conformación.<sup>6</sup>

En el caso que nos ocupa, fueron precisamente dos hechos traumáticos los que catalizaron el consenso necesario para el establecimiento de instituciones internacionales de carácter permanente; tanto la Primera como la Segunda Guerra Mundial tuvieron como consecuencia la creación de organismos universales que con todas sus limitantes, y muchas veces aún a pesar del pensamiento imperante al momento de su creación, intentaron establecer mecanismos que en términos generales buscaron mejorar las condiciones de la humanidad.

### La Sociedad de Naciones.

Después de los cuatro años de duración de la Gran Guerra, y ocasionado en gran parte en las vivencias y crudas experiencias sufridas en primera persona por gran parte de la población de los Estados en guerra, los ciudadanos comienzan a cuestionar la visión del mundo a futuro y se interesan ávidamente por los asuntos internacionales, en todos casos con el establecimiento de una paz duradera como objetivo final;<sup>7</sup> y es precisamente en el discurso de la posguerra que al respeto de la soberanía territorial y

---

<sup>6</sup> Para mayor información, se recomienda el documento publicado en 2002 por el *Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN)*, el cual lleva a cabo un análisis profundo de las lecciones, logros y deficiencias de la administración internacional de Kosovo titulado "Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned".

<sup>7</sup> En su obra "Le citoyen et l'ordre mondial 1914-1919", Carl Bouchard investigador de la Univesidad de Montreal, realiza un análisis del *momentum* ocurrido al terminar la Primer Guerra Mundial gracias al cual una parte importante de la sociedad y de la opinión pública apoyó de manera decidida el establecimiento de un nuevo orden mundial que garantizara la paz duradera.

el desarme de las naciones, se agregan conceptos como el internacionalismo y la interdependencia. Dicha consciencia de la interdependencia entre las naciones “ayuda a romper el círculo vicioso del nacionalismo y a reconocer la fraternidad humana: todos sufren las guerras y todos, tanto aliados como enemigos, tienen la misma sed de paz.”<sup>8</sup>

Cuando Woodrow Wilson propuso en el último de sus Catorce Puntos la creación de una “asociación general de naciones” con el objeto principal de garantizar “la independencia política y la integridad territorial”, quedó de manifiesto que el nuevo organismo internacional se enfocaría a “alcanzar la paz y seguridad internacionales” y que la promoción de la “cooperación internacional”, sería un objetivo en todo caso secundario. Dicho pronunciamiento parecía tomar en consideración a las voces en ambos lados del Atlántico que clamaban por un cambio de circunstancias que permitiera el establecimiento de una paz duradera que permitiera el desarrollo de las naciones.

Es en atención a las temáticas abordadas en el presente trabajo que el mismo se enfoca a las distintas acciones de la Sociedad de Naciones que guardan relación con la idea de mejorar las condiciones de los pueblos y la capacidad de sus gobiernos; de manera particular, al sistema de mandatos y a otros mecanismos establecidos por virtud de la SDN; estos pueden verse como incipientes mecanismos de apoyo a naciones consideradas, en ese entonces, menos evolucionadas<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Bouchard, Carl. *Le Citoyen et L'ordre Mondial (1914-1919): Le Rêve D'une Paix Durable Au Lendemain de La Grande Guerre En France, En Grande-Bretagne et Aux Etats-Unis*. Pédone, 2008. p.133.

<sup>9</sup> En algunos casos, el sistema de mandatos creó Estados antes inexistentes, confiriéndoles constituciones,



Si bien la noción de Estado-nación ya se encontraba ampliamente desarrollada y aceptada en ese entonces, dicho concepto parecía aplicar sólo para un selecto grupo de países; en este sentido, el Tratado de Paz de Versalles da cuenta de la visión de la época al señalar a los “pueblos aún incapaces de regirse por sí mismos”<sup>10</sup> como los destinatarios de dicha regulación; y a los responsables de dichos mandatos “a las naciones adelantadas que, gracias a sus recursos, su experiencia o su posición geográfica, están en mejores condiciones para asumir esta responsabilidad”<sup>11</sup>.

Aun cuando la idea de las naciones firmantes del Tratado de Versalles era conferir algunos de los territorios bajo mandato de la Sociedad de Naciones su eventual independencia, es claro que la relación entre los mandatos y los países mandatarios era más bien de tipo vertical y supra-subordinación; a pesar de ello, es indudable que el periodo entre guerras sirvió, dentro de su aparente calma, para consolidar algunos de los logros alcanzados mediante el sistema de mandatos, aunque a la distancia la visión de la época pueda considerarse incompatible con los principios que rigen el derecho internacional contemporáneo.<sup>12</sup>

---

sistemas de gobierno y nuevas fronteras. El caso de Líbano y Palestina son paradigmáticos y muestran dos resultados opuestos por cuanto al establecimiento y maduración de nuevos Estados.

<sup>10</sup> TRATADO DE PAZ DE VERSALLES, Parte I: El Pacto de la Sociedad de Naciones, Artículo 22 (1), 1919.

<sup>11</sup> *Ibidem*, Art. 22 (2)

<sup>12</sup> En particular, aquellos que las Naciones Unidas establecen como en el Capítulo I de la Carta, entre los que destacan los principios de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos, así como la igualdad soberana de los Estados.

Una de las experiencias más exitosas dentro del sistema de la Sociedad de Naciones y que, a diferencia de los mandatos, guarda una mayor relación con las nociones de buena fe e igualdad soberana contenidas en el artículo segundo de la Carta de las Naciones Unidas es la petición hecha por la entonces República China, miembro pleno de la Sociedad de Naciones, a fin de que ésta le proporcionara asistencia en el ámbito de la higiene y la salud; dicha cooperación consistiría en la visita de expertos a territorio asiático y, a su vez, la acogida de expertos chinos por parte de los Estados Unidos y algunos Estados europeos. Al parecer, lo fructífero del experimento devino en la creación de un “agente de enlace” cuyo trabajo consistiría en coordinar la misión en el terreno y transmitir a la Sociedad de Naciones las futuras solicitudes de cooperación de China; tal como menciona Gilbert Rist en su obra “El desarrollo: historia de una creencia occidental”, la importancia de la experiencia sino-societaria radica no sólo en considerar al agente de enlace como antecedente de los actuales representantes residentes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; sino también en el hecho “significativo que la cooperación internacional no se originó dentro del sistema de mandatos, dominados por los intereses nacionales de las potencias mandatarias. Igualmente importante es el hecho que la cooperación técnica no se originó en la forma de "asistencia" financiada por el organismo internacional, sino como una relación equitativa entre la Sociedad y un Estado miembro.”

A pesar del final tan fatídico como previsible de la Sociedad de Naciones, su efímera existencia proveyó de un conjunto de modestos basamentos a partir de los cuales se construirían no sólo la Organización de las Naciones Unidas, sino también distintos

principios y mecanismos de cooperación entre Estados que, al día de hoy, siguen vigentes.

### La Organización de las Naciones Unidas

Tuvo la humanidad que sufrir una nueva catástrofe para que las relaciones internacionales se sacudieran; y, con la creación de las Naciones Unidas como resultado aún anterior al fin de la Segunda Guerra Mundial, nacieran las instituciones y principios *onusianos* que al día de hoy rigen la cooperación internacional entre Estados y organismos internacionales.

El estado de las ciudades europeas en la posguerra ocasionó que al deseo de paz se añadiera la imperante necesidad de reconstrucción de fábricas, hogares, hospitales e infraestructura en general; y si bien la devastación ocasionó que la reactivación económica tuviera un papel en la agenda internacional casi tan importante como el desarme y el respeto a la integridad territorial de las naciones, dichas temáticas no fueron abordadas ni en la Declaración de las Naciones Unidas de 1942 ni en la Conferencia de Moscú de 1943.

El primer paso hacia la creación del nuevo organismo internacional fue dado al reunirse en el verano de 1944 en Dumbarton Oaks, Washington, los representantes de China, la Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos; en preparación a dicha reunión y con el antecedente de desconfianza generalizada entre la población estadounidense

hacia la Sociedad de Naciones, el Departamento de Estado de los Estados Unidos “había llevado a cabo en el transcurso de dos años, cuidadosos estudios y amplias consultas, con el propósito de elaborar un plan que tomara en consideración las experiencias del pasado y que resultara aceptable para la opinión pública estadounidense y su Congreso”<sup>13</sup>; pareciera que por vez primera las naciones triunfantes de la Segunda Guerra Mundial anhelaban de manera unánime el éxito de la nueva organización internacional.

Sin duda alguna la conferencia fue mayormente guiada por los sondeos llevados a cabo entre los ciudadanos de los Estados Unidos de América, pero sólo podemos especular sobre la especificidad o contenido de las discusiones llevadas a cabo en Washington, así como de las posturas de cada una de las naciones que en ella participaron; en todo caso, el documento resultante de dicha conferencia puede considerarse como la hoja de ruta sobre la cual se establecería la Organización de las Naciones Unidas.

Si bien los pilares sobre los cuales se fundó la ONU guardan relación con algunos de los principios de la Sociedad de Naciones, el lenguaje utilizado para la Carta de las Naciones Unidas muestra una diferencia particular con el Pacto de la Sociedad de Naciones; como Jean Pierre Cot y Alain Pellet escriben, el termino Pacto proviene del

---

<sup>13</sup> Goodrich, Leland; Edvard Isak Hambro, Charter of the United Nations, Commentary and Documents, 2 ed, World Peace Foundation, 1949. p.6. Traducción libre.

vocablo en inglés *Convenant*, que hace referencia al acuerdo de voluntades entre Estados soberanos, esto es, a una institución del derecho de los contratos, mientras que la Carta tiene una evocación constitucional, a un documento político emanado del consenso democrático internacional.<sup>14</sup>

En el mismo sentido, los nuevos bríos permitieron que los principios que el artículo 2 de la Carta establece, más que como laxas directrices, fueran concebidos como obligaciones que deberían de guiar de manera transversal al actuar de la ONU, y que impactarían de manera directa en el modo en el que las relaciones internacionales se desarrollan en el seno de la Organización, de manera particular por cuanto a los propósitos del artículo 1.3 del mismo documento.

Además, en clara respuesta a los problemas que originaron la II Guerra Mundial, los participantes en la Conferencia de San Francisco decidieron plasmar en el Capítulo IX de la Carta una redacción en la que puede interpretarse a la cooperación internacional económica y social como un medio para “crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones”<sup>15</sup>, es decir, no como un mecanismo cuyo fin fuera el mejorar las condiciones de la humanidad, sino como uno que mantuviera los ánimos bélicos y nacionalistas al más bajo nivel posible.

---

<sup>14</sup> Cot, Jean-Pierre, and Alain Pellet, *La Charte Des Nations Unies. Commentaire Article Par Article*, Économica, 1991. p. 3.

<sup>15</sup> Organización De Las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, 24 de octubre de 1945, Art. 55.

Sin embargo, para el tema que nos ocupa, además de los propósitos y principios que norman a las Naciones Unidas, tiene especial importancia la interpretación conjunta de los artículos 56, 57 y 63, que en efecto facultan a la ONU para actuar como coordinadora de la oferta internacional en materia de ayuda al desarrollo proporcionada no sólo por los Estados, sino también la suministrada por organismos especializados; dichos artículos abrirían la puerta para que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados por la Asamblea General fueran considerados como la hoja de ruta sobre la cual la mayoría de la ayuda internacional se enfocaría a partir del año 2000.

### **El desarrollo como una prioridad internacional.**

Al concluir la guerra Segunda Guerra Mundial, quedó claro que la Sociedad de Naciones había fallado a sus objetivos al no “adoptar las medidas adecuadas para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones”<sup>16</sup>; por ello, cuando se conformó la Organización de las Naciones Unidas en octubre de 1945, los conceptos que antaño regían el sistema de Mandatos de la Sociedad de Naciones<sup>17</sup> fueron sustituidos, entre otros, por la idea de igualdad soberana de los Estados y la libre determinación de los pueblos, en clara contraposición a los que regían al desaparecido organismo internacional.

Parece ser entonces que la comunidad internacional comprendió que la paz y

---

<sup>16</sup> Tratado de Paz de Versalles., *op. cit.*, Art. 11.

<sup>17</sup> *Cfr. Rist, G., and A.F. Marugán, El Desarrollo: Historia de Una Creencia Occidental, Colección Mayor, Los Libros de la Catarata, 2002, p. 81.*

seguridad internacionales no se encontraban vinculadas exclusivamente a la “justicia y el honor”<sup>18</sup> de los Estados o a “hacer reinar la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados”<sup>19</sup>, sino que éstas dependían de un contexto mucho más amplio al que, además del *pacta sunt servanda*, se añadían otras condiciones como “la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario”,<sup>20</sup> es precisamente en este contexto, y en el entorno que sucedió a los Acuerdos de Bretton Woods y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional que “se consideró a la cooperación para el desarrollo como una actividad que necesitaba ser sistematizada, coordinada y promovida a nivel internacional de manera permanente.”<sup>21</sup>

De manera paralela al proceso de creación de nuevos organismos y mecanismos internacionales, el estado del viejo continente acaparó –por encima de la situación de los países del sur- la atención de las recién consolidadas superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, mismas que enfocaron sus esfuerzos en la reconstrucción de Europa. A pesar de que el Plan Marshall y su contraparte, el Consejo de Ayuda Mutua Económica, tenían sólo algunos meses funcionando, el choque entre las dos potencias comenzó a exportarse al resto del mundo en forma de asistencia a terceros países.

---

<sup>18</sup> Tratado de Paz de Versalles., *op. cit.*, Preludio.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Organización de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, Art. 1.3, 24 de octubre de 1945, D.O.F. 17 de octubre de 1945.

<sup>21</sup> Lozoya, Jorge Alberto, Abel Abarca Ayala, Marco Antonio Alcázar, Agustín García-López Loaeza, y Jaime Nualart, *La Nueva Política Mexicana de Cooperación Internacional*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 1999, Pág. 137.

A pesar del contexto político internacional que parecía favorecer el establecimiento de canales nacionales de tipo institucional tendientes a proporcionar ayuda a otros países, es difícil aseverar cuando los estados deciden hacer del desarrollo una prioridad dentro de su política exterior; Rist afirma que, aparentemente sin estar muy consciente de la trascendencia que tendría para el futuro de las relaciones internacionales, el punto IV del Discurso sobre el Estado de la Unión, pronunciado por el entonces presidente estadounidense Harry S. Truman en enero de 1949 contiene, por primera vez, un claro indicador de la asistencia no material que, a partir de ese momento brindarían a otras naciones no europeas los Estados Unidos<sup>22 23</sup>.

Es entonces que parece surgir, aún de manera incipiente y a la par del perfeccionamiento de las nuevas reglas de las relaciones internacionales y las instituciones onusianas, las nociones de asistencia y desarrollo contemporáneas, ya que, además, no existen indicios que permitan suponer que las temáticas en comento hayan sido abordadas en profundidad de manera anterior a la adopción de la Carta de las Naciones Unidas.

### Enfoque teórico conceptual.

Es complicado describir en unas cuantas líneas el significado que los estudiosos de las relaciones internacionales otorgan a la palabra desarrollo, ya que a pesar de ser una

---

<sup>22</sup> Rist, Gilbert, *op. cit.*, p. 85.

<sup>23</sup> Resulta aventurado pensar que los Estados Unidos no sabían a ciencia cierta las implicaciones de la asistencia que prometían proveer a las naciones menos avanzadas, sobre todo debido a que, para enero de 1949 el Plan Marshall funcionaba con fluidez y la Guerra Fría iniciaba.



temática abordada por un gran número de autores, no parece existir consenso en cuanto a la acepción del término; algunos consideran que es una invención afortunada de la posguerra que ayuda a justificar la intervención de las potencias mundiales en países menos prósperos, con el añadido de ser la mejora de la calidad de vida un objetivo que emerge sobre consideraciones políticas, sean estas capitalistas o comunistas;<sup>24</sup> otros, con visiones más técnicas lo definen como “el conjunto de prácticas sociales destinadas a mejorar (...) el problema de la desigualdad entre las sociedades de una manera sostenible”<sup>25</sup>.

Andrew Sumner y Michael Tribe proponen entender el término desarrollo desde distintas acepciones, la primera se refiere a un proceso de cambio histórico-estructural a largo plazo<sup>26</sup>, dicha visión se relaciona con escuelas marxistas, institucionalistas así como con algunos enfoques neoclásicos de historia económica que, a pesar de no coincidir necesariamente en la valoración de la naturaleza del cambio (positivo o negativo), comparten el enfoque de estudio en la evolución estructural socioeconómica;<sup>27</sup> la segunda se explica como una actividad encaminada al logro de objetivos en el corto y mediano plazo<sup>28</sup>, esta acepción se enfoca en los resultados específicos del proceso, por lo que su visión instrumental tiene como resultado que sea la preferida de una parte importante de los especialistas en desarrollo internacional,

---

<sup>24</sup> Rist, Gilbert, *op. cit.*, p. 87.

<sup>25</sup> Murphy, C. N., *The United Nations Development Programme: A Better Way?*, Cambridge University Press, 2006, p. 29.

<sup>26</sup> Sumner, A., y M.A. Tribe, *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice*, SAGE Publications, 2008. p. 12.

<sup>27</sup> Absell, Christopher David, “The Lexicon of Development,” *Desafíos de Los Estudios Del Desarrollo*, Santander, España, 2013.

<sup>28</sup> Sumner, A., y M.A. Tribe, *op. cit.*, p. 13.

esta visión es criticada por una aparente carencia de contexto histórico que podría resultar en la imposición de metas u objetivos, mayoritariamente burocráticos o gubernamentales, que no necesariamente son compartidos por los beneficiarios del desarrollo; finalmente, la tercera se refiere a un discurso dominante de la modernidad, basada en la idea que el desarrollo ha consistido en la imposición de ideas etnocéntricas occidentales que establecen una categorización de cambios y resultados no deseables para el tercer mundo, dicha acepción se enfoca en la naturaleza normativa del término así como en el rechazo a las pretensiones de objetividad de muchos especialistas y teóricos del desarrollo.<sup>29</sup>

En todo caso, si bien cada una de las acepciones antes descritas son válidas por si mismas, en razón de la diversidad de perspectivas y necesidades que existen en la comunidad internacional no nos parece que puedan ser consideradas mutuamente excluyentes, por el contrario, es necesario tener una visión amplia que, tomando en consideración factores históricos busque implementar actividades que generen resultados, siempre con una crítica estructurada respecto de la valorización de dichas transformaciones.

Por encima de análisis filológicos, parece ser que la visión humanista ha preponderado en los foros organizados a partir de la creación de la ONU, y de manera particular, en la

---

<sup>29</sup> ibidem, p. 14.

mayoría de foros realizados en la última parte del siglo XX<sup>30</sup>; en ese sentido, el PNUD definió al desarrollo humano de la siguiente manera:

*El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas. De esta manera el desarrollo humano refleja además los resultados de esas funciones y capacidades en cuanto se relacionan con los seres humanos. Representa un proceso a la vez que un fin.*

*En todos los niveles del desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.<sup>31</sup>*

Así, la palabra que nos ocupa debe entenderse como medio y un fin de manera simultánea, como una evolución cualitativa de la calidad de vida de las personas, pero también tomando como referencia a los indicadores del tipo cuantitativo; es decir, a partir de una concepción multidimensional (englobando temáticas como acceso a la salud, gobierno, pobreza, educación, equidad de género, entre otros), que tome en consideración la historia y antecedentes de cada sociedad y época.

### La agenda internacional de desarrollo.

---

<sup>30</sup> Tal es el caso del economista indio Amartya Sen, que criticó el modelo de bienestar basado en la acumulación de bienes y propuso uno nuevo centrado en la persona humana.

<sup>31</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Sobre El Desarrollo Humano 2001: Poner El Adelanto Tecnológico Al Servicio Del Desarrollo Humano*, Mundi-Prensa, 2000, p.17

La Sociedad de Naciones no proveyó sino de una pequeña mención a las nociones de desarrollo internacional y; no fue acaso hasta la redacción de la Carta de las Naciones Unidas que las naciones triunfantes de la guerra decidieron “emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”<sup>32</sup>; y ya bajo los principios de igualdad soberana y libre determinación de los Estados estos acordaron llevar a cabo “cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario”<sup>33</sup>.

Si bien estaban dadas las bases sobre las que se construiría el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, y tanto la Unión Soviética como los Estados Unidos habían comenzado a expandir más allá de Europa a sus programas de cooperación, las Naciones Unidas, por su parte, habían lanzado programas especializados con objetivos enfocados a mejorar la condición de naciones solicitantes de asistencia en temáticas claramente definidas.

Apenas en 1949 resultó claro que los recursos con los que contaba el novísimo organismo internacional no serían suficientes y, con ello en mente, la Asamblea General creó una cuenta separada asignada a contribuciones voluntarias para la asistencia técnica: el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (EPTA, por sus siglas en inglés); que se convirtió en una cuenta central para financiar las actividades no sólo de las propias Naciones Unidas, sino también de los organismos especializados.

---

<sup>32</sup> Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*, Preámbulo.

<sup>33</sup> *Ibidem*, art 1.3

Tal fue el éxito del EPTA que una década después de su creación, la Asamblea General propuso extender el alcance de la asistencia técnica de la ONU al incluir estudios de pre-inversión a gran escala y estudios de viabilidad sobre grandes proyectos nacionales de desarrollo que sentarían las bases para posteriores inversiones; dicha directriz resultó ser más onerosa de lo pensado y, siempre con la experiencia del EPTA en mente, se creó el Fondo Especial con el fin de actuar como un canal multilateral para las contribuciones voluntarias a proyectos de pre inversión, y como centro de coordinación de la labor de los distintos organismos de la ONU.

Sin duda la notoriedad del EPTA ocasionó que la década del sesenta haya sido una de las más prolíficas en la creación de grupos especializados en financiamiento y cooperación para el desarrollo, tan sólo en 1960 se estableció, todavía en el seno de la OECE, el Grupo de Asistencia al Desarrollo (GAD) como un foro de consultas entre países que proporcionaban asistencia a naciones en vías de desarrollo; unos meses después dentro del Banco Mundial se crearía la Asociación Internacional de Fomento, con el objetivo de brindar créditos sin intereses, donaciones y asistencia técnica a los países más pobres del mundo.

Con el ingreso de Estados Unidos y Canadá, la OECE cambió su denominación a la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y con ella el GAD se transformó en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la labor que el CAD ha

realizado desde entonces incluye foros y comités de los que han emanado directrices y declaraciones de gran importancia, pero también anuarios estadísticos, investigación, así como la difusión de estudios y literatura especializada.

No pasó mucho tiempo para que, en enero de 1964 el Secretario General de la ONU propusiera al Consejo Económico y Social la fusión del Fondo Especial y el EPTA en un mismo organismo especializado así que, al año siguiente, de manera concreta el 22 de noviembre de 1965, la Asamblea General votó de manera unánime por la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En 1969 el DAC/OCDE, ya con una década de labor estadística, utiliza por vez primera el término Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), dicha locución supuso un hito no sólo de tipo terminológico, sino también una focalización metodológica que permitió, en 1972, acotar de manera definitiva un término que si bien fungía como indicador, no tenía consenso entre los estudiosos de la materia. A partir de entonces se entendería a la AOD<sup>34</sup> como aquellas subvenciones, donaciones o préstamos a los países y territorios establecidos en un anexo publicado por la OCDE que además cumplieran con las siguientes características:

1. Son recursos públicos.

---

<sup>34</sup> Si bien al momento de su concepción la AOD se entendería como un concepto que aplicaría en exclusivo a los países miembros del CAD -esto es, países con altos niveles de desarrollo- la evolución de la cooperación y el pujante protagonismo del llamado tercer mundo haría que años después dicho término se extendiera también a otros tipos de donantes.

2. Tiene como objetivo principal la promoción del bienestar y del desarrollo económico de los países destinatarios.
3. Tiene un carácter primordialmente concesional<sup>35</sup> con un porcentaje a fondo perdido de al menos el 25%.

De modo casi paralelo, las Naciones Unidas adoptan en diciembre del 69 la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (DPDS), en la que la comunidad internacional proveyó por primera vez de un instrumento cuyo contenido dicta los principios sobre los que se deberá construir el progreso y desarrollo de los pueblos y establece de manera particularmente en su artículo tercero lo siguiente:

#### *Artículo 3*

*Se considera que constituyen condiciones primordiales del progreso y el desarrollo en lo social:*

- a) La independencia nacional, basada en el derecho de los pueblos a la libre determinación;*
- b) El principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados;*
- c) El respeto a la soberanía e integridad territorial de los Estados;*
- d) La soberanía permanente de cada nación sobre sus riquezas y recursos naturales;*
- e) El derecho y la responsabilidad de cada Estado y, en lo que les concierne, de cada nación y cada pueblo, de determinar libremente sus propios objetivos de desarrollo social, fijar sus propias prioridades y escoger, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, los medios y métodos para lograrlos, sin ninguna injerencia exterior;*
- f) La coexistencia pacífica, la paz, las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados, cualesquiera que sean las diferencias existentes entre sus sistemas sociales, económicos o políticos.*

Casi al final del siglo XX, el fin de la guerra fría tuvo como consecuencia directa un descenso radical en el número de cooperantes en la escena internacional; inmersos en sus propias crisis políticas y económicas, muchos países alineados con la Unión Soviética se enfocaron a resolver problemas internos y; por otra parte, Europa

---

<sup>35</sup> Se entiende por concesional que los recursos proporcionados a países en vías de desarrollo se otorgan en condiciones benéficas y que estos no tienen un fin de lucro, es decir, que ofrecen mejores condiciones de las que podrían existir en el mercado para instrumentos financieros del mismo tipo.

occidental y Estados Unidos redujeron sus esfuerzos en vista de que sus rivales políticos hicieron lo propio.

Tanto las Naciones Unidas como la OCDE contribuyeron de manera fundamental al establecimiento de la cooperación para el desarrollo, uno desde una perspectiva humanista y el otro desde una más económica, permitiendo que ambas visiones se complementaran para delimitar el campo sobre el que versa el presente estudio.

A pesar de la reducción en los montos de ayuda oficial al desarrollo ocurrida en la década de los noventas, la cercanía del nuevo milenio otorgó nuevos bríos a la comunidad internacional que, mediante la resolución 53/02 del 17 de diciembre de 1998 de la Asamblea General decidió señalar su quincuagésimo quinto período de sesiones como "la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas", y dos años después, en el seno de la esa Asamblea, se adoptaría mediante la resolución 55/2 la Declaración del Milenio, en la que no sólo se reafirmaron los principios que dieron origen a las Naciones Unidas, sino que además se establecieron como derivados de ésta ocho objetivos vinculados con el desarrollo humano que los participantes se comprometieron a lograr para el año 2015.

#### Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Declaración del Milenio adoptada en el seno de las Naciones Unidas desarrolló a lo largo de ocho capítulos las temáticas que la comunidad internacional consideró



deberían ser prioritarias en el nuevo milenio, y si bien acertó en cuanto a las problemáticas que debían abordarse, por si mismo no constituyó más que un análisis que carecía de mecanismos, metas u objetivos a perseguir con el fin de conseguir el desarrollo y bienestar económico y social buscado.

Es precisamente con base en los ocho capítulos abordados en la Declaración del Milenio que, de manera conjunta con la OCDE y el Banco Mundial, el PNUD estableció ocho objetivos que debían ser alcanzados para el año 2015, cuya consecución estaba condicionada además a 21 metas vinculadas a dichos objetivos.

La importancia de los ODM radica no solo en que existió consenso suficiente entre la comunidad internacional para definir objetivos en sentido amplio que buscaban lograr el desarrollo, sino también el establecimiento de metas que permitirían evaluar el progreso de los Estados en la consecución de los mismos; además, se ponía sobre papel un diagnóstico sobre el estado que guardaba el desarrollo humano y se trazaba una hoja de ruta que guiaría el accionar de toda la comunidad internacional en temáticas vinculadas al desarrollo, incluida la cooperación internacional.

<p>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</p>	<p>Meta 1a: Reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día                  Meta 1b: Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes                  Meta 1c: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre</p>
<p>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</p>	<p>Meta 2a: Asegurar que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria</p>

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer	Meta 3a: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015
Objetivo 4 Reducir la mortalidad de los niños	Meta 4a: Reducir en dos terceras partes la mortalidad de niños menores de cinco años
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	Meta 5a: Reducir un 75 por ciento la tasa de mortalidad materna Meta 5b: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	Meta 6a: Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA Meta 6b: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten Meta 6c: Detener y comenzar a reducir la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Meta 7a: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente Meta 7b: Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010 Meta 7c: Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento Meta 7d: Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales
Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	Meta 8a: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio Meta 8b: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados Meta 8c: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo Meta 8d: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo Meta 8e: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos

Para el caso del presente estudio, el análisis de los ODM resulta de vital importancia ya que, de alguna manera, los objetivos representan las categorías a las cuales se enfocaría la mayoría de la ayuda oficial al desarrollo a partir del año 2000; de manera particular, el referente a fomentar una alianza global para el desarrollo tiene como meta específica a la cooperación internacional para el desarrollo, y pesar de que ésta tiene como destinatarios a los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, los indicadores vinculados a la ayuda oficial al desarrollo sí permiten establecer

una evaluación sobre porcentajes y destinos de la misma.

No obstante sus avances, los ODM no están exentos de críticas, por una parte sobre el proceso de decisión que llevó a establecer los objetivos en sí, por otra sobre el enfoque que parece privilegiar la lucha contra las consecuencias y no contra las causas sobre el subdesarrollo, pero además, sobre la posible exclusión de prioridades que podrían ser consideradas específicas para una región o país y que corren el riesgo de ser obviadas en los esfuerzos que la comunidad internacional lleva a cabo en su intento de mejorar las condiciones de millones de personas alrededor del mundo. En todo caso, a partir de su concepción, sus pretensiones universales iluminarían el camino hacia el que se destinaría la mayoría de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

## **Las Directrices de la Arquitectura Global de Ayuda Oficial al Desarrollo.**

No ha sido homogénea la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo y, como sucede con el derecho internacional público; sus principios se encuentran dispersos en el universo de instituciones, declaraciones y tratados que rigen las relaciones internacionales.

El termino arquitectura global de la ayuda oficial al desarrollo sin duda resulta complejo de entender, y ya que éste no está conformado por instituciones o instrumentos de carácter homogéneo, consideramos que su estructura guarda similitudes respecto del sistema internacional de derechos humanos (SIDH); así, en ambos participan instituciones de carácter gubernamental y organismos internacionales, y tienen también en común que los documentos que conforman su estructura normativa carecen de un origen único.

Sin embargo, y a diferencia del SIDH, como Abbot y Sindal explican, la cooperación multilateral descentralizada es tan frágil que sólo puede ser conservada a través de procesos más fuertes de seguimiento y cumplimiento –en el caso de los Derechos Humanos con los comités y Cortes regionales - y por ello muy pocos Estados están

dispuestos a aceptar acuerdos tan intrusivos.<sup>36</sup>

Si bien muchos países ven con recelo el establecimiento de mecanismos supranacionales que verifiquen el cumplimiento de instrumentos jurídicos de valor pleno como lo son los tratados internacionales, ello tampoco implica que sean indiferentes a las distintas problemáticas que surgen en el seno de las relaciones internacionales, sin embargo, la existencia de incertidumbre –interna o externa- sobre los beneficios técnicos o políticos que éstos acarrear pueden menguar su voluntad para instaurar un tratado en sentido estricto.<sup>37</sup>

Así, como alternativa a contar con instrumentos internacionales de estricto derecho y difícil negociación que establezcan obligaciones y que tengan como consecuencia pocas adhesiones, existe la posibilidad del establecimiento de sistemas más flexibles que, si bien no produzcan compromisos estrictos, si creen normas programáticas y establezcan buenas prácticas que a la postre puedan evolucionar hacia compromisos con mayor grado de justiciabilidad y mejores mecanismos de seguimiento.

En ese sentido, algunos teóricos del derecho internacional han aceptado al término *soft law* como aquél que mejor define este tipo de pautas de conducta, mismas que surgen

---

<sup>36</sup> Benvenisti, E., y M. Hirsch, *The Impact of International Law on International Cooperation: Theoretical Perspectives*, Cambridge University Press, 2004, p. 58

<sup>37</sup> *Ibidem*. P. 69

de resoluciones de organismos internacionales o foros internacionales pero carecen de calidad vinculante y se encuentran en una zona gris entre derecho y política.<sup>38</sup>

Es discutible si la existencia cada vez mayor de normas y directrices no justiciables pueden debilitar el sistema jurídico internacional, sobretodo porque los Estados podrían evadir cada vez con mayor facilidad el adquirir compromisos sobre temas complejos ante la comunidad internacional; sin embargo, tampoco puede negarse que en muchas ocasiones, resulta más deseable contar con mecanismos –si bien ciertamente susceptibles de ser perfeccionados- que aborden temáticas que de otra manera serían ignoradas por falta de consenso.

En el presente trabajo se decidió enfocar al análisis de los principios que rigen la ayuda oficial al desarrollo originados en los mecanismos a los que la comunidad internacional ha otorgado mayor importancia en el tema que nos ocupa; el primero se trata de los Foros de Alto Nivel organizados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE; el segundo caso, de vocación global y reciente creación es el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo dependiente del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas; finalmente, se abordó la labor llevada a cabo por el Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur, cuyos resultados se consideran corolarios de los avances logrados en materia de cooperación sur-sur y triangular en el Programa de Acción de Accra.

---

<sup>38</sup> Malanczuk, P., *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, 1997, p. 55

## **El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE**

Si bien se ha denominado a la OCDE como el “club de los países ricos”<sup>39</sup>, como se mencionó en el capítulo anterior, la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), antecedente de la organización, se originó con el objetivo de mejor gestionar los recursos proporcionados por los Estados Unidos para desarrollar a la Europa de la posguerra.

En 1952, una vez que el financiamiento proporcionado por los Estados Unidos a Europa concluyó de manera efectiva, la economía de todos los países beneficiarios del Plan Marshall se encontraba en niveles superiores a los que éstos tenían antes de la guerra; resultaba entonces claro que, sea cual fuere la receta seguida para obtener dichos logros, la OECE y el Plan Marshall habían llevado a cabo un trabajo efectivo: no sólo habían revitalizado la economía de la Europa de la posguerra, sino que la hacerlo, habían logrado encontrar un nuevo mercado para la industria de guerra estadounidense que necesitaba reconvertirse.

Quizá dicha evidencia haya propiciado que en 1960, en el seno de la OECE, se creara el Grupo de Asistencia al Desarrollo, que tuvo como objetivo servir como foro de consultas entre los países donantes de AOD a aquellos menos desarrollados

---

<sup>39</sup> "La Crisis Reducirá La Demanda De Petróleo De La OCDE En 2012." *El País*, Julio 13 de 2011, Visitado el 5 de Julio de 2014.  
[http://economia.elpais.com/economia/2011/07/13/actualidad/1310542378\\_850215.html](http://economia.elpais.com/economia/2011/07/13/actualidad/1310542378_850215.html).

estableciendo, por ejemplo, estándares comunes sobre la manera de recolectar y proporcionar información relativa a la asistencia financiera a países en vías de desarrollo; con la transformación de la OECE en la OCDE en 1961, el Grupo de Asistencia al Desarrollo desapareció para ser sustituido por el Comité de Ayuda al Desarrollo, cuya administración corrió entonces a cargo de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo.

Probablemente debido a que la OCDE sea una organización de tipo preponderantemente económico, los estudios y foros que ésta realiza vinculados a temáticas de AOD busquen siempre la efectividad del gasto público destinado a la cooperación internacional y; si bien pueda resultar cuestionable la aplicación rígida de los principios de austeridad en los presupuestos estatales, el CAD ha probado ser un mecanismo fructífero por cuanto a la elaboración de principios internacionales en materia de ayuda oficial al desarrollo.

Como se ha estudiado, la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo se ha dado de manera paulatina desde la segunda mitad del siglo XX y con la revitalización proporcionada a ésta por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, surgió la necesidad de entender por qué la ayuda proporcionada no resultaba suficientemente efectiva para lograr las metas trazadas en la Declaración del Milenio; así, fue a través de la realización de los Foros de Alto Nivel de Roma, París, Accra y Busán en 2003, 2005, 2008 y 2011 respectivamente, que una parte de la comunidad internacional



desarrolló principios a los cuales debía ceñirse para lograr una mejor y más eficaz ayuda al desarrollo.

No todos los Estados miembros de la OCDE son miembros plenos del Comité de Ayuda al Desarrollo; y aunque la naturaleza selectiva de la organización hizo al CAD aún más restrictivo en su membresía, el desarrollo de los Foros de Alto Nivel Sobre Eficacia de la Ayuda los ha llevado a ser más inclusivos y abiertos en cada ocasión, pasando de una pequeña lista de países receptores y donantes que participaron en la Declaración de Roma a contar con la colaboración de 160 países y territorios y una vasta representación de organismos internacionales y representantes de la sociedad civil<sup>40</sup> en el Foro de Alto Nivel de Busán.

#### Foro de Alto Nivel de Roma

El Foro de Roma fue el primero organizado por el CAD/OCDE y tomó como referencia el trabajo que se había llevado a cabo en 2002 en Monterrey USA. Su labor se centró principalmente en discutir acciones conjuntas en pos de lograr que los países donantes armonizaran sus procedimientos y prácticas a fin de reducir los costos de transacción para los países receptores de AOD.

---

<sup>40</sup> "Countries, Territories and Organisations Adhering to the Busan Partnership for Effective Development Co-operation." Aid Effectiveness – OECD, Visitado el 5 de Julio de 2014. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanadherents.htm>.

Como consecuencia del foro se adoptó la Declaración de Roma sobre la Armonización, que estableció, entre otras cosas, que la ayuda al desarrollo fuera entregada de conformidad con las prioridades y el calendario de los países receptores; que los donantes centraran esfuerzos en delegar responsabilidades e incrementar la flexibilidad del personal a cargo sus programas y proyectos y; finalmente, que se implementaran buenas prácticas de gobierno apoyadas en información analítica que permitieran fortalecer el liderazgo de los países receptores de ayuda en su camino hacia el desarrollo.

A pesar de la las buenas intenciones de los adherentes a la Declaración de Roma, resulta complicado no detenerse a analizar los vocablos utilizados en la redacción de la misma; por ejemplo, el uso reiterado de la primera persona en el texto, da la impresión que el mismo fue un ejercicio en el que los miembros del CAD incluyeron sólo de manera presuntiva los deseos de los “países asociados”<sup>41</sup>; quizá una de las frases que mejor resumen la crítica hecha al lenguaje de la declaración se encuentra en su párrafo tercero, en éste se habla de cómo los países receptores de la cooperación deben llevar a cabo “las reformas necesarias para conseguir que los donantes confíen cada vez más en los sistemas nacionales”, condicionando de hecho la cooperación a la confianza que los miembros del CAD puedan o no tener en las instituciones de los países receptores de ayuda.

---

<sup>41</sup> El termino país asociado se entiende dentro del texto de la Declaración de Roma sobre la armonización como el conjunto de Estados receptores de AOD.

Con todo, debe destacarse el esfuerzo de la comunidad de participantes en el Foro de Alto Nivel de Roma, ya que a pesar de las limitaciones antes abordadas, supuso el primer esfuerzo del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda para lograr un consenso en cuanto a la ayuda oficial al desarrollo se refiere.

### Foro de Alto Nivel de París

En oposición al Foro de Roma, el Foro de Alto Nivel de París contó con varias características que supusieron un avance con su antecesor: la primera, la participación de más de 136 países y territorios<sup>42</sup>, 28 organizaciones internacionales, y, por primera vez, de 14 organizaciones de la sociedad civil; la segunda, la definición del tema central, la Eficacia de la Ayuda; y, sobretodo, que estableció un plan de trabajo práctico con una serie de medidas específicas para su aplicación, así como un sistema de seguimiento y monitoreo de las metas pactadas.

Es necesario remontarse a los compromisos emanados del Consenso de Monterrey por cuanto a AOD se refiere, con el fin de comprender el cambio paradigmático que surgió del Foro de Alto Nivel de París: a partir de ahora parecían cobrar importancia no sólo las cantidades que los países desarrollados destinaban como AOD, sino también, la manera en la que los recursos eran utilizados<sup>43</sup> para incrementar el “impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando

---

<sup>42</sup> Entre desarrollados, en vías de desarrollo y no desarrollados.

<sup>43</sup> Basta referirse al primer párrafo de la Declaración de París que textualmente lee como sigue “Como en Monterrey, reconocemos que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo”

el cumplimiento de los ODM”<sup>44</sup>.

Asimismo, y a pesar de ser sucesora de la Declaración de Roma, nos parece que la de París se asemeja más en su estructura a la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, por cuanto “establece un mapa de acción práctico para mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo (...) e instaura una serie de medidas específicas a implementar junto con indicadores de desempeño que permiten evaluar su progreso”<sup>45</sup>.

Dentro del mapa de acción establecido por la Declaración de París encontramos cinco principios que se conformaron como pilares de la arquitectura de la cooperación para el desarrollo posterior a 2005: **apropiación** de los países receptores de los programas de cooperación, es decir, que la agenda se desarrolla de manera conjunta entre donante y receptor, pero son los países en los que se llevan a cabo los proyectos los propietarios de los recursos ya que son ellos los que establecen sus estrategias de desarrollo y designan prioridades; **alineamiento** de los donantes con los tiempos y mecanismos institucionales de los países receptores, ello con el fin de evitar diluir esfuerzos o incurrir en contradicciones y asegurarse que las políticas sean coherentes con las necesidades establecidas por los receptores, procurando que los países receptores alineen sus mecanismos internos a fin de facilitar la coordinación entre donantes y receptores en todos sus niveles; **armonización** de los distintos requisitos y

---

<sup>44</sup> Organización Para La Cooperación y el Desarrollo Económico, *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, París, Francia, 2 de marzo de 2005, p.1.

<sup>45</sup> *Idem*.

procedimientos de las agencias estatales e intergubernamentales de cooperación para el desarrollo que otorgan recursos, ello con el objetivo de disminuir la fragmentación y aumentar la eficacia de la ayuda; **gestión por resultados**, es decir, que se trabaje para lograr metas establecidas, procurándose siempre evaluar los avances con fin de mejorar el proceso de toma de decisiones, en este principio, es labor tanto de receptor como donante asegurarse que se instauren mecanismos que den seguimiento al “volumen, calidad y eficacia de la ayuda y se reporten los programas de manera amplia y habitual”<sup>46</sup>; y, finalmente, **responsabilidad mutua y transparencia** tanto de las cuentas como de la administración de la ayuda, sea esta financiera, técnica o de cualquier otra índole, evitando cargar excesivamente a una sola de las partes, con una obligación que en principio debe ser solidaria<sup>47</sup> con el objeto de conocer qué, quién y dónde se están financiando proyectos de desarrollo.

Al realizar un análisis de la Declaración de París no puede negarse el gran avance que ésta supuso, respecto a todos los documentos de la arquitectura de la cooperación para el desarrollo existentes hasta ese momento en los foros internacionales; si bien algunos autores la han tachado de sectaria, veremos en efecto que en posteriores foros se logró ampliar el espectro de participación, pero tomando en cuenta siempre el basamento construido en el Foro de Alto Nivel de París.

---

<sup>46</sup> Ruiters, Michele, “*Official Development Assistance and the War against Poverty*,” Global Insight N81, Institute for Global Dialogue, Sudáfrica, 2006, p. 6.

<sup>47</sup> Al respecto, Michele Ruiters hace notar que muchas veces los países donantes perciben como débiles a las instituciones de los países receptores y prefieren evitar el trabajo de co-responsabilidad que una política congruente con la Declaración de París acarrearía; ¿Cuál es entonces el objetivo de proporcionar asistencia a terceros países si los Estados no están dispuestos a asumir las responsabilidades idealmente necesarias?

Asimismo, otros estudiosos<sup>48</sup> han señalado potenciales contradicciones y efectos no deseados que puede acarrear una aplicación en sumo estricta de sus preceptos; el caso de la armonización y el alineamiento, por ejemplo, podrían tener como consecuencia que, al adoptar los donantes procesos y posiciones comunes, los países receptores tendrían menores opciones para escoger y aplicar la ayuda que mejor convendría a sus intereses, reduciendo, con ello, la apropiación y liderazgo de los países menos prósperos en su camino al desarrollo; por otra parte, salta como duda razonable hasta qué punto los principios establecidos en la Declaración reflejan de manera adecuada las perspectivas y circunstancias de donantes ajenos al CAD.

A pesar de las críticas ciertamente correctas a la Declaración de París, los cinco principios establecidos en su texto se mantuvieron en subsecuentes foros y se logró abordar las preocupaciones acerca de su contenido perfeccionando y añadiendo preceptos y principios y no desechando lo logrado.

### Foro de Alto Nivel de Accra

Como seguimiento a los compromisos adquiridos por los miembros de la comunidad internacional participantes en el Foro de Alto Nivel de París, se realizaron consultas que condujeron al III Foro de Alto Nivel en Accra, Ghana, organizado por el Grupo de

---

<sup>48</sup> Morton, Bill, and Stephen Brown, "Reforming Aid and Development Cooperation: Accra, Doha and Beyond," The North-South Institute, Agosto de 2008, <http://aix1.uottawa.ca/~brown/pages/Brown%20Morton.pdf>, p.6.

Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda en septiembre de 2008, mismos que resultaron en la adopción del Programa de Acción de Accra (PAA).

El foro, originalmente planeado para proveer una evaluación técnica del progreso logrado y los obstáculos encontrados de conformidad tanto con una encuesta de monitoreo llevada a cabo en 2008 como por un ejercicio de evaluación acerca de la implementación de la Declaración de París, terminó siendo un mecanismo importante de la arquitectura global de la asistencia al desarrollo por derecho propio; así, puede verse una evolución natural del proceso comenzado un lustro atrás en Roma, no sólo por el lenguaje utilizado en su redacción, sino también por el nutrido grupo de participantes en el Foro de Accra, que alcanzó 136 países y territorios, 28 organismos internacionales y bancos de desarrollo, así como 80 organizaciones de la sociedad civil quienes en esta ocasión, a través del *Advisory Group on Civil Society and Aid*, lograron acrecentar su influencia no sólo en el proceso de negociación llevado a cabo tras bambalinas, sino además garantizar el reconocimiento de la comunidad internacional como “participantes de propio derecho en el proceso de desarrollo”.<sup>49</sup>

Si bien los avances logrados en Accra son variados y pertenecientes a distintas categorías, el Programa gira en torno a tres temas principales:<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Organización Para La Cooperación y el Desarrollo Económico, *Programa de Acción de Accra*, Accra, Ghana, 4 de septiembre de 2008, ¶ 20.

<sup>50</sup> Organización Para La Cooperación y el Desarrollo Económico, *Informe Resumido Del Tercer Foro de Alto Nivel Sobre La Eficacia de La Ayuda*, Septiembre 2008, p. 27.

**Fortalecimiento de la identificación del país:** intensificando el diálogo sobre políticas a nivel nacional; aumentando la capacidad de los países en desarrollo en materia de dirección y gestión del desarrollo; y fortaleciendo y utilizando en todo lo posible los sistemas nacionales de los países en desarrollo.

**Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas:** reduciendo la onerosa fragmentación de la ayuda; incrementando la rentabilidad de la ayuda; acogiendo a todos los asociados en el desarrollo y trabajando con ellos; incorporando en mayor grado a las organizaciones de la sociedad civil; y adaptando las políticas de ayuda a los países en situaciones de fragilidad.

**El logro de resultados de desarrollo — y rendir cuentas abiertamente por esos resultados, centrándose en la producción de resultados:** rindiendo cuentas mejor y con mayor transparencia de cara al público en cuanto a los resultados; modificando continuamente el carácter condicional de la ayuda para estimular la apropiación nacional; y aumentando la previsibilidad de la ayuda a plazo medio.

Otros temas abordados en el Programa que se sumaron a las temáticas de la arquitectura de la cooperación internacional y que en algunos casos fueron incluidos dentro de las tres temáticas principales abordadas anteriormente son el de la



**fragmentación** de la ayuda, que no sólo dificulta su seguimiento y su gestión sino que la encarece al requerir su obtención mayores recursos tanto humanos como financieros; la eliminación de la **condicionalidad** para que los donantes transiten de condiciones restrictivas a una serie limitada de requisitos armonizados y transparentes que coincidan con los objetivos trazados por los países receptores de la ayuda; **desligar la ayuda** al otorgar a los países receptores la posibilidad de escoger de donde y de quien adquirir los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo los proyectos de desarrollo financiados; **predictibilidad** de los presupuestos de los donantes, de manera tal que los países receptores de la ayuda puedan prever tiempos y cantidades a recibir; y finalmente, **la participación de organizaciones de la sociedad civil** de manera no tangencial y reconociéndolas como actores independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo, cuyas iniciativas complementan las de los gobiernos y el sector privado.

El Programa de Acción de Accra no está exento de críticas a su lenguaje, su contenido o a su proceso de organización; llegando algunos autores a señalar que la ausencia de Estados Unidos o Japón como presidencia en las nueve mesas redondas alrededor de las cuales se organizaron los debates, fue decepcionante, y que la presencia y liderazgo de los grandes donantes tradicionales en foros como el de Accra es necesaria para garantizar que los documentos resultantes sean verdaderos instrumentos que puedan hacerse cumplir y no sean aprobados y ratificados como un mero gesto de decencia diplomática<sup>51 52</sup>; si bien es cierto que los países miembros del

---

<sup>51</sup> Kharas, Homi, "Accra Agenda for Action: Old Promises, New City," The Brookings Institution, Agosto de 2008,

DAC otorgan la mayoría la AOD proporcionada anualmente, es cuestionable si los foros de esta naturaleza deben o no buscar ser pragmáticos y realistas y ceñirse exclusivamente a los intereses de un grupo reducido de donantes.

Es en discusiones como las explicadas en el párrafo anterior donde quizá sea más fácil percibir la evolución de los FAN llevados a cabo, y sin entrar al análisis profundo de los documentos resultantes de cada uno, podemos observar a simple vista que la creación de consensos amplios parece implicar casi irremediablemente la dilución de grandes beneplácitos.

#### Foro de Alto Nivel de Busán

Al momento de realizarse el Foro de Busán se cumplían 10 años de la Declaración del Milenio y, a pesar de los innegables avances en materia de desarrollo humano, la crisis global alejaba aún más a las naciones desarrolladas de destinar el 0.7% de su PIB como ayuda oficial al desarrollo. Al mismo tiempo, sin embargo, el surgimiento –o fortalecimiento- de un nuevo grupo de participantes en la comunidad internacional había comenzado a cambiar la arquitectura global del desarrollo.

Así, las delegaciones presentes en Busan “representaron ambos lados del debate.

---

<http://www.brookings.edu/research/opinions/2008/08/27-aid-accra-kharas>

<sup>52</sup> Como Homi Kharas señala, el gobierno de los Estados Unidos no participó como presidencia o copresidencia en ninguna de las nueve mesas redondas organizadas en Accra.

Algunos veían el vaso medio lleno, y animaban a cambios que evolucionaran al sistema, pero con la creencia de que el mismo proporcionaba buenos resultados y debía ser fortalecido. Otros veían el vaso medio vacío y deseaban un cambio revolucionario, basado en nuevas tecnologías, recursos y mecanismos de la sociedad civil.”<sup>53</sup>

A pesar de las divergencias entre los alcances que debía tener el documento resultante del 4FAN, al final los participantes se decantaron por una solución *salomónica* que no obstante dejó insatisfechos a muchos, logró construir avances sobre lo logrado en los FAN anteriores, continuado con ello la dinámica de revisión trienal a los compromisos emanados de la Declaración de París, comenzada en Accra en 2005; así, se decidió mantener los cinco principios de la Declaración de París enriquecidos en Accra, se ennoblecieron otros puntos abordados anteriormente de manera superficial y se establecieron ocho *building blocks* de temáticas relevantes a las que los participantes podían incorporarse de manera voluntaria<sup>54</sup>; por otra parte, desafortunadamente no existieron en esta ocasión compromisos sujetos a posibles verificaciones futuras -a excepción del punto referente a la transparencia<sup>55</sup>- a lo que algunos autores

---

<sup>53</sup> Kharas, Homi, “*Coming Together: How a New Global Partnership on Development Cooperation Was Forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness*,” Real Instituto Elcano, 20 de diciembre de 2012, p.3.

<sup>54</sup> Por sus nombres en inglés: results and accountability, pushing the boundaries on transparency for better predictability, Engagement And Accountability, Managing diversity and reducing Fragmentation, South-south and triangular co-operation: unlocking the potential of horizontal partnerships, New deal for engagement in fragile states, Climate change finance and development effectiveness, Effective institutions and policies y Public-private co-operation for Development

<sup>55</sup> Llamado Cooperación transparente y responsable, y desarrollado en los puntos 23, 24 y 25.

manifestaron críticas ciertamente legítimas.<sup>56</sup>

Como se mencionó líneas antes, el documento resultante del 4FAN tomó como base varios elementos originados en los FAN anteriores y desarrolló otros que requieren mención especial: primero, el cambio de paradigma **de la ayuda eficaz a la cooperación para un desarrollo eficaz**, ampliando el espectro y buscando no sólo crecimiento económico, sino un desarrollo sostenible e incluyente, que pasa por el fortalecimiento institucional de los gobiernos; el reconocimiento de la importancia creciente de la **cooperación Sur-Sur y triangular** en el entendimiento que “los aportes al desarrollo sostenible van más allá de la cooperación financiera, extendiéndose al conocimiento y la experiencia de desarrollo de todos los actores y países”<sup>57</sup>; y reconociendo el carácter dual de los cooperantes en vías de desarrollo –como proveedores y/o receptores de recursos, sean estos humanos, técnicos o financieros– sin mermar con ello la posibilidad de recibir asistencia de otros países; la creación de un nuevo apartado referente a la **promoción del desarrollo sostenible en situaciones de conflicto y fragilidad**; y, finalmente una parte referente al **sector privado y el desarrollo**, en la que se entiende al mismo de manera inclusiva, con empresas, sindicatos y asociaciones de profesionistas como partícipes en la innovación, creación de riqueza y reducción de la pobreza.

---

<sup>56</sup> Glennie, Jonathan, *"Busan has been an expression of shifting geopolitical realities"*, The Guardian, 2 de diciembre de 2011, visitado el 25 de julio de 2014, <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/dec/02/busan-shifting-geopolitical-realities>

<sup>57</sup> Organización Para La Cooperación y el Desarrollo Económico, *Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*, Busán, Corea, 1 de diciembre de 2011, ¶30.

Con la culminación del 4FAN de Busan, la era de los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda se terminó para dar paso a estructuras que respondían de mejor manera a la nueva arquitectura global del desarrollo; de esta manera, se convino remplazar al Grupo de Trabajo de Efectividad de la Ayuda/CAD de la OCDE (GTEA), con una nueva Alianza Mundial para el Desarrollo Eficaz, en la que el CAD de la OCDE y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas convienen como socios en igualdad de condiciones. Dicha Alianza se conformó entonces como un nuevo foro multilateral –no como un nuevo organismo internacional- y se buscó desde el inicio que ésta fuera “incluyente y representativa,... cuya finalidad... (es) supervisar y apoyar el cumplimiento de los compromisos en el plano político”<sup>58</sup>; además se decidió estructurar a la novísima entidad con tres Co-Presidencias, que representan, de manera general, a los distintos tipo de países partícipes en la cooperación internacional<sup>59</sup>; sin duda alguna los años venideros representarán cambios dentro de la estructura global del desarrollo, pero es también de esperarse que los basamentos que evolucionaron en cada Foro de Alto Nivel sigan funcionando como parte del nuevo orden.

### **Otras cumbres sobre financiación del desarrollo.**

A la par de los Foros de Alto Nivel del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda, la comunidad internacional ha abordado la temática que nos ocupa desde otras perspectivas que han resultado en documentos que, si bien no han producido directrices tan robustas como las del CAD, si se han referido a otros problemas

---

<sup>58</sup>*Ibidem*, ¶136.b

<sup>59</sup> Proveedores tradicionales (países DAC), países que reciben y proporcionan ayuda y, receptores natos de cooperación.

alrededor de los cuales no se habían llevado a cabo discusiones específicas.

Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo: el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo.

El Foro de Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo es un mecanismo creado dentro de la estructura de la ONU que se ha convertido en el más importante por cuanto a financiación para el desarrollo se refiere; además, en oposición a la participación reducida de mecanismos como el CAD, la vocación universal de las Naciones Unidas ha revestido de un gran nivel de legitimidad los documentos resultantes de los dos foros organizados.

Tanto el Consejo de Monterrey como la Declaración de Doha han abordado la temática del desarrollo desde una perspectiva más amplia que la de otros mecanismos que forman parte de la arquitectura de la ayuda oficial al desarrollo, es decir, se reconoce a la cooperación internacional como concurrente de otras acciones tendientes a lograr mejorar las condiciones de los pueblos; resulta lógico proclamar que los Estados deben abordar las trabas al desarrollo desde una perspectiva plurifactorial, sin embargo, las visiones que presentan los documentos resultantes de Monterrey y Doha sobre cómo debe lograrse dicho desarrollo han sido duramente criticadas por distintos estudiosos de las relaciones económicas internacionales.

Como hemos visto, durante la década de los noventa se dio una drástica reducción de los montos destinados como ayuda oficial al desarrollo hacia países menos desarrollados y; en víspera del nuevo milenio, las Naciones Unidas organizaron la

Cumbre del Milenio que tuvo como resultado más importante el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En ese contexto, la “**Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey**”, celebrada en 2002, era el corolario de la Declaración del Milenio, pues su propósito era lograr acuerdos concretos respecto a la movilización de los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM<sup>60</sup>; además, se “buscó sobre todo conseguir compromisos cuantitativos de los grandes donantes”<sup>61</sup>.

Si bien resulta complicado discernir con los objetivos generales trazados en el Consenso de Monterrey<sup>62</sup>, por no ser materia de estudio del presente trabajo, nos enfocaremos exclusivamente al cuarto punto del documento, que se encuentra estrechamente vinculado al octavo compromiso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el referente al **aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo**.

Dicho punto se refiere a la AOD como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima, y se reconoce la importancia de la misma como apoyo para la educación, la salud, el desarrollo de la infraestructura pública, la agricultura, el

---

<sup>60</sup> Sanahuja Perales, José Antonio, “¿Más y mejor ayuda? la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Paz Y Conflictos En El Siglo XXI: Tendencias Globales: Anuario 2007-2008, Icaria, 2007, p. 137.

<sup>61</sup> Colom Jaén, Artur, “La nueva agenda del sistema de cooperación: ¿el fin del Consenso de Washington?”, Revista de Economía Mundial N18, Universidad de Huelva, 2008, p. 85.

<sup>62</sup> Erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido, promover un desarrollo, avanzar hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos.

desarrollo rural y el aumento de la seguridad alimentaria, asimismo, se vincula su utilización para lograr alcanzar las metas y objetivos de desarrollo enunciados en la Declaración del Milenio.<sup>63</sup>

Quizá los párrafos más importantes sean los que desarrollan directrices que – ciertamente con algunos cambios- siguen siendo vigentes en la arquitectura de la ayuda internacional, entre ellos destacan<sup>64</sup> el llamamiento a dedicar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) como AOD para los países en desarrollo y, destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados; el requisito de armonización entre los procesos de los donantes<sup>65</sup>; el reconocimiento a los planes de desarrollo locales como guía de la AOD y el reconocimiento a la necesidad de fortalecer a la cooperación sur-sur y triangular.

Es en el entorno de la naciente crisis internacional, que se llevó a cabo en 2008 en Doha, Qatar la **Conferencia de Doha sobre Financiación para la Agenda del Desarrollo**; en la Declaración de Doha se reafirman los compromisos emanados del Consenso de Monterrey; y, además de confirmaciones respecto a los montos destinados como AOD a pesar del contexto económico, o tímidas menciones a la necesidad de contemplar siempre la equidad de género en el camino al desarrollo, con debida razón, algunos autores consideraron que “se perdió una oportunidad en Doha”<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> United Nations, *Report of the International Conference on Financing for Development: Monterrey*, “Monterrey Consensus”, Mexico, 18-22 March 2002, UN, 2002, ¶139, ¶140.

<sup>64</sup> Ídem. ¶143.

<sup>65</sup> Desarrollado a la postre de manera amplia en el I Foro de Alto Nivel de Roma.

<sup>66</sup> Centro de Noticias ONU, “*Se perdió una oportunidad en Doha*”, visitado el 03 de diciembre de 2014,



Es difícil desasociar los puntos referentes al aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo tanto en Doha como en Monterrey, de la agenda mayoritariamente tecnócrata plasmada en los documentos, sin embargo, debe reconocerse que Monterrey sentó las bases para los puntos que habrían de desarrollarse en subsecuentes foros internacionales.

### Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur: Informe de Bogotá hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas

El Grupo de Tarea en cooperación Sur-Sur (GT-CSS) es un mecanismo creado a partir de una iniciativa presentada por Colombia al Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD de la OCDE y “nace de la voluntad de decenas de países y organismos multilaterales para poner en práctica el Programa de Acción de Accra, en específico el artículo 19 que explora el rol de la cooperación entre países en vías de desarrollo, es decir la cooperación Sur-Sur, en el contexto de la eficacia de la ayuda”.<sup>67</sup>

Esta plataforma, liderada por países del Sur y auspiciada por el Equipo de Trabajo en Eficacia de la Ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo en la OCDE<sup>68</sup>, tiene además la característica de contar con representación de tres plataformas regionales en África,

---

[www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=14267#.Ug6tRpKnoj4](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=14267#.Ug6tRpKnoj4)

<sup>67</sup> Villavicencio, Fernanda, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, “Cooperación Sur-Sur: una herramienta eficaz para el desarrollo de las capacidades, entrevista con Nils Sjard Schulz, asesor de políticas del Grupo de Tarea en cooperación Sur-Sur”, visitado el 03 de diciembre de 2014, <http://www.cecod.org/es-es/comunicaci%C3%B3n/noticias/nilssjardschulzasesordecooperaci%C3%B3nsursur.aspx>

<sup>68</sup> Organización Para La Cooperación y el Desarrollo Económico, *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda: 110 historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*, Marzo de 2010, p.7.

Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe<sup>69</sup>; con lo que se busca tener en consideración el contexto particular de cada zona geográfica.

Además de la evidente necesidad de crear un foro para que sus miembros pudieran discutir sus inquietudes en temas referentes a AOD, algunas de las ideas presentes al en el momento de establecer el GT-CSS, eran acudir con una idea más homogénea a subsecuentes foros internacionales, implementar los avances logrados en foros anteriores; y también desarrollar estándares en materia de AOD que respondieran de mejor manera a las características de sus integrantes; de esta manera, en la primera reunión del Grupo de Tarea, se acordó desarrollar un plan de trabajo en torno a tres puntos propuestos en el Plan de Acción de Accra<sup>70</sup>:

1. Adaptar los principios de la eficacia de la ayuda a la cooperación Sur-Sur,
2. Enriquecer la agenda de la eficacia de la ayuda mediante las prácticas y experiencias de la cooperación Sur-Sur,
3. Identificar complementariedades entre la cooperación Sur-Sur y la Norte-Sur.

Teniendo en cuenta los elementos antes mencionados, los miembros del GT-CSS se reunieron en Bogotá en marzo de 2010, teniendo como resultado el **Informe de Bogotá hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas** que abordó también en tres apartados las ideas de los participantes.

---

<sup>69</sup> *Ídem.*

<sup>70</sup> *Ibidem.* P.11.

1. **Un proceso liderado desde el Sur.** En el que se reconoce las peculiaridades de la CSS, que responde a una expresión natural de colaboración e interés mutuo, y entendiendo a la misma no como un sustituto, sino como un complemento de la ayuda tradicional; además, al mismo tiempo que se identifican las características excepcionales de la CSS se reconoce el valor de principios y buenas prácticas como la DP o el PAA en la misma.
  
2. **Consolidando evidencias**<sup>71</sup>. Que permitieron intercambiar experiencias en cooperación del tipo triangular y sur-sur; lo que identificó buenas prácticas y desafíos que resultaron tanto en proyectos exitosos como fallidos; tal es el caso de la flexibilidad y respeto mutuo en los primeros, o la falta de transparencia y de capacidades para gestión de la información en los segundos, reconociendo así oportunidades de fortalecimiento en la CSS mediante el apoyo de otros partícipes en la arquitectura global de la AOD.
  
3. **Hacia Seúl y más allá: Construcción de asociaciones de desarrollo eficaces e inclusivas.** Del que toma en parte su nombre el informe; identificando la necesidad de ser inclusivos en los proyectos de cooperación “para asegurar que todos los grupos de interés del desarrollo tengan suficiente voz”<sup>72</sup> con fin de aprovechar las ventajas comparativas que ofrece la CSS por encima de otros tipos de cooperación, en los que además se procuren relaciones simbióticas que garanticen el beneficio mutuo.

---

<sup>72</sup>*Ibidem.* ¶ 3.d.i

Como vemos, la Declaración de Bogotá supone uno de los primeros esfuerzos liderados por los llamados donantes no tradicionales, y si bien en ella se plasman muchas de las características inherentes a la oferta de cooperación proporcionada por los participantes en el GT-CSS, parece no abordarse con profundidad la manera en la que este tipo de países deben adaptar los criterios que la comunidad estableció en distintas conferencias y foros internacionales.

Es destacable empero el enfoque único que proporcionó el documento en comento a la cooperación internacional, por cuanto ha dejado sobre la mesa las peculiaridades que tiene la CSS y triangular que probablemente no permitirían aplicar de manera rígida los estándares bajo los que se evalúa, por ejemplo, la ayuda proporcionada por el CAD. Resta entonces seguir de cerca el trabajo de este foro en el futuro, en el que deberá sin duda tomar un rol de mayor protagonismo el Estado mexicano debido a la creación de la AMEXCID, cuya oferta se conduce mayoritariamente mediante canales del tipo triangular y sur-sur.

## **La Cooperación Internacional para el Desarrollo en México.**

### Antecedentes.

Quizá la primera experiencia en cooperación internacional en Iberoamérica sea la Real Expedición Filantrópica de la Vacuna, mejor conocida como Expedición Balmis, en la que el médico español Francisco Javier Balmis emprendió una campaña internacional para difundir el éxito de la recién descubierta inoculación contra la entonces mortífera viruela. La empresa, financiada con recursos públicos del Reino de España contó con la destacada participación mexicana de 25 niños huérfanos que, a bordo del buque Magallanes partieron de Acapulco con destino a la Capitanía General de Filipinas; su labor fue esencial para lograr el éxito de la expedición en Asia ya que transportaron en sus cuerpos la vacuna durante el curso de la travesía hacia la isla Luzón.

Tal vez haya sido lo convulso del México Independiente y la posterior Guerra de Reforma lo que haya impedido una mayor cooperación con otros Estados más allá del establecimiento de misiones en el extranjero; era entendible que las prioridades nacionales eran, por sobre todas las cosas, la sobrevivencia de la república y, las relaciones exteriores, en consecuencia, se enfocaron a coadyuvar a la realización de dicho objetivo; bajo la misma tesitura, resulta difícil rastrear el estado de las relaciones exteriores mexicanas en materia de cooperación internacional y más aún las enfocadas al desarrollo de finales del siglo XIX y principios del XX, siendo quizá la incorporación de México en 1931 a la Sociedad de Naciones el primer hecho importante en el siglo XX por cuanto a cooperación internacional se refiere.

En la década de los cuarentas, el entonces presidente Ávila Camacho se anunció una nueva política exterior denominada “Doctrina Panamericana” que se enfocó a tratar de integrar las economías americanas con el fin de fortalecer al continente americano.<sup>73</sup> Ya en los años sesentas, con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se fortalecía la idea de integración económica regional como principal vertiente de la cooperación internacional mexicana.

Sin duda uno otro ejemplo de la labor diplomática mexicana en el ámbito multilateral fue la Conferencia sobre Cooperación Internacional y Desarrollo, organizada en 1981 de manera conjunta con el gobierno austriaco y que contó con la participación de 22 líderes internacionales.

Si bien no ha sido constante la participación de México en la arquitectura global de la ayuda, es a partir de 1971 cuando el entramado institucional mexicano a través del cual se ha encauzado la cooperación internacional –sea como receptor o como oferente- comienza a desarrollarse de manera continua<sup>74</sup>; pero tuvieron que pasar casi veinte años para que, el 11 mayo de 1988, fueran publicadas en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones realizadas a la fracción X del artículo 89 constitucional, que en la actualidad textualmente establece:

---

<sup>73</sup> 7 principios básicos de la política exterior de México, versión de junio de 1997, p.7. Citado en los siete principios básicos de la política exterior de México, Rabasa, Emilio O., Coord., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 222.

<sup>74</sup> Se crea en 1971 la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional en la Secretaría de Relaciones Exteriores SRE.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; **la cooperación internacional para el desarrollo**; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

Emilio O. Rabasa realizó en su momento una certera crítica a las modificaciones constitucionales de 1989 debido a que consideraba que “al enmarcar constitucionalmente nuestra doctrina internacional, la nueva norma podría no contener todos principios fundamentales y perenes de México en esta materia”<sup>75</sup>. Es cierto que nuestro país se obliga ante la comunidad internacional al momento de firmar y ratificar tratados internacionales que pueden considerarse *ius cogens*, por lo que, en teoría “no tenía sentido que en la letra de la Constitución se repitieran principios establecidos en ese instrumento multilateral (la Carta de la ONU), tales como la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la cooperación internacional para el desarrollo o la lucha por la paz y seguridad internacionales”<sup>76</sup>; sin embargo, también es cierto que sociedades como la mexicana siguen siendo *legalistas in extremis*, y que a pesar de la aparente continuidad institucional de las últimas décadas, los vaivenes de la política exterior mexicana son todavía susceptibles de ocurrir<sup>77 78</sup>; mención aparte merece la

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 197.

<sup>76</sup> Eugenio Anguiano Roch en ídem.

<sup>77</sup> Nota al pie de Castañeda. <http://www.proceso.com.mx/?p=246662>

<sup>78</sup> Por ejemplo, vemos que a pesar de que el artículo 133 constitucional ha tenido la misma redacción desde 1934, se requirió de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos para poder hacer los tratados internacionales en materia de derechos humanos *justiciables*.

*justiciabilidad* de las reformas en cuestión, ya que además de constituirse como normas programáticas, “se requeriría un acto de surrealismo puro para llegar a determinar incumplimiento de ese principio”.<sup>79</sup>

De cualquier manera, parece que como consecuencia de las mencionadas modificaciones a la carta magna, por primera vez se establecieron en 1989 dentro de los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo del mandato del Presidente Carlos Salinas de Gortari el “apoyar y promover la cooperación internacional en todos los aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo”<sup>80</sup>.

En 1990, con las modificaciones al Reglamento Interior de la SRE, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional se transforma en la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), y se creó el Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que tuvo como propósito principal el desarrollo de capacidades en recursos humanos nacionales como extranjeros, así como ampliar los vínculos de México con otros países y organismos internacionales.

Con todos los avances mencionados como antecedentes, en 1998 se crea el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (IMEXCI) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores y entre otras atribuciones, se

---

<sup>79</sup> Eugenio Anguiano Roch en ídem.

<sup>80</sup> “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, § 3.1.1, D.O.F. 31 de Mayo de 1989.



le confirió el fortalecimiento del “análisis, diseño, coordinación y difusión de la política mexicana de cooperación internacional”<sup>81</sup>; sin embargo, y no obstante la creación de un nuevo órgano especializado como lo fue el IMEXCI, en el año 2001 se reforma el Reglamento Interior de la SRE<sup>82</sup> y se derogan las facultades del Instituto, integrando de nueva cuenta a las Direcciones Generales que lo conformaban dentro de la estructura concentrada de la Secretaría.

No quedan claras las razones por las que el susodicho órgano desconcentrado no consiguió subsistir más de dos años; es posible que además del rechazo del proyecto de ley a finales del sexenio del entonces presidente Ernesto Zedillo haya influido la alternancia en la presidencia de la república, sea como fuere, tuvieron que pasar alrededor de diez años para que la oferta mexicana en cooperación fuera nuevamente canalizada a través de un órgano especializado de la administración pública federal: la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

#### La Ley de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Para el año 2007, México era el único país observador del CAD de la OCDE que no contaba dentro de su estructura gubernamental con un ente especializado en cooperación internacional, ello a pesar de ser un activo partícipe de la comunidad internacional en temas vinculados a la cooperación internacional y el financiamiento para el desarrollo; y es en estas circunstancias que en marzo del mismo año la

---

<sup>81</sup>"Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", art. 33 fracción XVII, D.O.F. 28 de agosto de 1998.

<sup>82</sup>De manera concreta, el 10 de agosto de 2001 se publica un nuevo Reglamento Interior y en el artículo segundo transitorio del decreto se deroga el reglamento publicado en 1998.

entonces Senadora y Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, Rosario Green Macías, presentó la iniciativa de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) que contemplaba regular e institucionalizar el papel de México en el sistema internacional de ayuda oficial al desarrollo.

Dentro de la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa se evidenció la necesidad de regular el inciso X del artículo 89 constitucional, y se estableció que dicho mandato constitucional "adquiere una dimensión estratégica, vinculada a los esfuerzos nacionales por ampliar el horizonte de la cooperación internacional a favor tanto del progreso integral de la sociedad mexicana, como en la promoción de nuestros legítimos intereses en nuestras relaciones internacionales"; además se reconoció que con la abrupta desaparición del IMEXCI era necesario "restablecer un marco adecuado de certeza jurídica, institucional, administrativa y operativa para las dependencias y entidades nacionales involucradas en los proyectos de cooperación internacional de México", ya que, además, ello otorgaría "certidumbre a proyectos con impacto en la elevación del bienestar de la sociedad mexicana y de las sociedades a las que se dirija nuestra cooperación." <sup>83</sup>

El proceso legislativo por el que transcurrió la iniciativa antes de ser publicada en el Diario Oficial de la Federación duró cuatro años no exentos de propuestas, modificaciones y críticas tanto de legisladores como de miembros de la sociedad civil, y, finalmente, con su publicación en abril de 2011 entró en vigor la ley que por primera vez regulaba los

---

<sup>83</sup> Cámara de Diputados, *Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, p.10, Gaceta Parlamentaria, número 2984-IV, jueves 8 de abril de 2010.

programas de cooperación internacional para el desarrollo en los que el Estado mexicano se involucra desde muchos años antes sea como oferente o receptor de la misma.

Si bien el artículo 6 de la citada ley establece como instrumentos para la cooperación internacional únicamente a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y al Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo; es de nuestra opinión que deben considerarse con el mismo nivel de importancia al Registro Nacional de la Cooperación Internacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y al Sistema de Información así como al Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo por las razones que serán expuestas en los párrafos siguientes.

#### La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

“El Estado es el actor del sistema internacional por excelencia, (no existe) excepción en lo que a la CIPD se refiere”<sup>84</sup>, y si bien la nueva arquitectura global de la ayuda ha considerado también a los gobiernos locales como actores de pleno derecho en la esfera internacional, siguen siendo los gobiernos centrales los actores principales en temáticas vinculadas a la CID.

Partiendo del hecho que en sentido estricto son los gobiernos nacionales los actores principales en la CIPD se debe entonces entender que son las oficinas de las administraciones públicas centrales o federales las competentes para tratar asuntos

---

<sup>84</sup> Ayala Martínez, Citlalli, y Pérez Pineda, Jorge A. coord., *Manual de Cooperación Internacional Para El Desarrollo: Sus Sujetos E Instrumentos*, Instituto Mora, 2010, p 112.

vinculados con la temática que nos atañe y, si bien muchos países cuentan dentro de su estructura gubernamental áreas destinadas a administrar la oferta de cooperación que puedan recibir u ofrecer, no todos los países cuentan con una agencia bilateral con facultades exclusivas en la materia.

Si la constitución de agencias bilaterales es entonces una prerrogativa de los Estados, ¿cuáles son entonces las razones por las que se debe optar por establecer organismos dedicados de manera exclusiva a gestionar la oferta de los países por encima de departamentos dentro de la estructura administrativa? Por una parte, si bien es comprensible que la política exterior en materia de cooperación de los Estados tenga siempre sesgos políticos, la gestión de la misma debe –al menos en teoría- conducirse con apego a estándares que prioricen la eficiencia y no comprometan políticamente a los mismos; además, ante la creciente especialización de las temáticas vinculadas a la cooperación internacional para el desarrollo, resulta conveniente contar con funcionarios públicos con formaciones específicas que privilegien el accionar técnico por encima de consideraciones políticas. Es ahí donde radica la importancia de contar con órganos técnicos, políticamente inocuos o neutros, que se encarguen de gestionar de manera exclusiva los recursos humanos, técnicos o financieros que forman parte de la oferta que los países pueden proponer en tanto partícipes de la arquitectura global de la ayuda.

Con lo expuesto líneas arriba no se pretende excluir la política de los programas de cooperación estatales, ya que consideramos que resulta complicado separar la política

exterior de la AOD, por más inocua que esta pretenda ser, sin embargo, lo deseable sería que la gestión de la ayuda oficial al desarrollo del Estado fuera una prerrogativa de las agencias bilaterales, mientras que el establecimiento de líneas programáticas sobre las cuales se encauza a la misma –áreas y contenidos prioritarios, políticas, etc.- correspondan a las Secretarías de Estado dependientes de los gobiernos centrales.

Habiendo establecido la preferencia de tener órganos especializados que se ocupen de manera exclusiva de temáticas vinculados a la CID, tenemos que el Estado mexicano se encontraba ante dos posibilidades al momento de crear a la agencia en estudio; el primero, crear un órgano desconcentrado de conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública General, con lo que subordinaría el actuar del mismo a la administración pública centralizada y en concreto, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, eliminando así la posibilidad de que la agencia contara con personalidad jurídica y patrimonio propios; la segunda, optar por distanciar aún más a la AMEXCID de la administración pública al crear un organismo descentralizado<sup>85</sup>, casi cortando cualquier vínculo con SRE y, con ello, atenuando la sujeción de la cooperación mexicana con los vaivenes políticos de Cancillería, y si bien dicha opción se vislumbraba complicada, en ningún caso hubiera significado un parteaguas en cuanto a agencias bilaterales de cooperación se refiere.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Acertadamente el maestro Gabino Fraga afirmó que la descentralización consiste, en términos generales en “confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración pública centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables (del poder central) para conservar la unidad de poder” en Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 1991, p.202.

<sup>86</sup> El autor considera como paradigmático el caso de la agencia alemana de cooperación, la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, establecida como una empresa privada de responsabilidad limitada (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung*) cuyo único propietario es el gobierno federal alemán.

En línea con la evolución de la AOD de México expuesta anteriormente, la LCID creó a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, optando por establecer un órgano administrativo desconcentrado de la administración pública federal, adscrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>87</sup>, "con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se señalan en la (...) Ley y las demás disposiciones relativas"<sup>88</sup>; las consecuencias jurídicas de dicho acto fueron que además de la falta de personalidad jurídica y patrimonio propio, si bien la gestión de la misma quedaba de alguna manera tecnificada, su estructura se encontraría incorporada a la de la SRE.<sup>8990</sup>

¿Cuáles son entonces las funciones de la AMEXCID en tanto brazo administrativo del sistema de cooperación internacional mexicano? Queda claro que coordinar la oferta en cooperación que el país propone o recibe como partícipe de la comunidad internacional, además de administrar a los pilares adicionales de la CID mexicana establecidos en la LCID<sup>91</sup>, pero el artículo 10 de la LCID señala también que lo son concertar y además estimular las acciones de cooperación internacional es decir, no reduce el papel de la misma a ser un mero gestor de la CID en el país; otras

---

<sup>87</sup> Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública General que establece como sigue: "Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

<sup>88</sup> "Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo", art. 7, D.O.F. 06 de Abril de 2011.

<sup>89</sup> *Ibidem*, Art. 9.

<sup>90</sup> La Agência Brasileira de Cooperação (ABC), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil, tiene una estructura similar con la AMEXCID, ya que está organizada dentro de Itamaraty.

<sup>91</sup> A saber, el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Registro Nacional de la Cooperación Internacional, el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo así como al Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

prerrogativas de la Agencia son proponer a la Secretaría sobre “tratados internacionales y convenios interinstitucionales que suscriba en materia de cooperación internacional”<sup>92</sup>; y además, vincular a gobiernos locales y municipales, como a universidades e instituciones de educación superior e investigación, pertenecientes al sector público, para la realización de acciones de cooperación internacional.<sup>93</sup>

Si bien el establecimiento de la AMEXCID resultó un gran avance en la administración pública federal, en ningún caso ello implicó la creación de nueva estructura o la contratación personal en la misma, ya que la SRE para la puesta en marcha de la Agencia, empleó recursos humanos y materiales ya existentes dentro de su estructura;<sup>94</sup> de este modo, la antigua Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional se transformó en la Dirección Ejecutiva, cuyo titular es propuesto por la Secretaría de Relaciones Exteriores y designado por el Poder Ejecutivo Federal<sup>95</sup>, dicho funcionario es el de máximo nivel dentro de la estructura de la Agencia y sus atribuciones se encuentran establecidas en el artículo 19 de la LCID<sup>96</sup>, de entre ellas consideramos que debido al estado que guarda el

---

<sup>92</sup> Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *op. cit.*, Art. 10.III.

<sup>93</sup> *Ídem.* Art. 10.VI

<sup>94</sup> Los artículos transitorios del Decreto de expedición de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo del 06 de abril de 2011 establecen lo siguiente:

Artículo 8. El personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores que, en aplicación de esta Ley pase a la AMEXCID, incluido el perteneciente al Servicio Exterior Mexicano, en ninguna forma resultará afectado en los derechos que haya adquirido en virtud de su relación laboral con la Administración Pública Federal.

Artículo Noveno. Si alguna unidad administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores pasa a formar parte de la AMEXCID, el traspaso se hará incluyendo al personal a su servicio, mobiliario, archivo y, en general, el equipo que la dependencia haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo.

<sup>95</sup> *Íbidem.* Art. 18.

<sup>96</sup> Entre otras, destacan la coordinación de los partícipes en la elaboración del programa de cooperación, la facultad de proponer la constitución de Consejos Técnicos que se enfoquen a temáticas especializadas y coadyuvar

afianzamiento de la Agencia, son de especial importancia las relativas a “establecer políticas, lineamientos, criterios, sistemas y procedimientos de carácter técnico y administrativo”<sup>97</sup> de la misma, ya que una vez que éstas sean plenamente establecidas se podrá conocer con mayor certeza el funcionamiento interno de la AMEXCID.

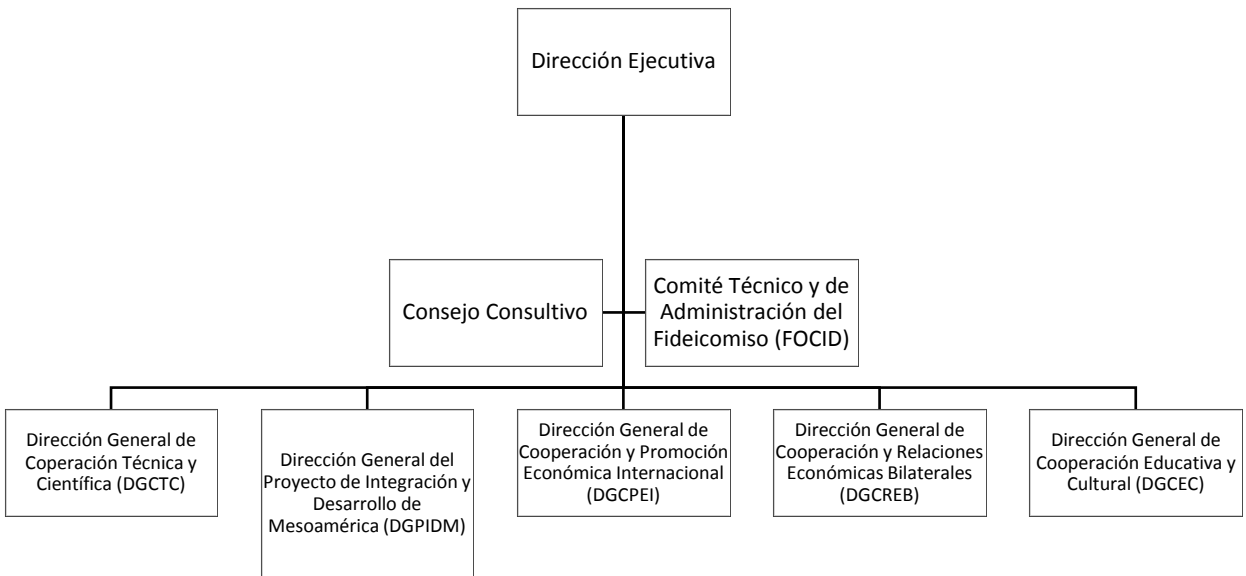
La entrada en vigor de la LCID tuvo como consecuencia que en octubre de 2011 se modificara el Reglamento Interior de la SRE y se incorporaran a la estructura de la Agencia cuatro Direcciones Generales anteriormente adscritas a la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional. Apenas cuatro meses después, en octubre del año siguiente, el Reglamento sufrió una nueva modificación al integrar además al Proyecto Mesoamérica, quedando constituida la AMEXCID como en la actualidad.

---

en la creación de mecanismos que coordinen la oferta de otros órganos públicos de nivel federal, estatal o municipal.

<sup>97</sup> *Íbidem.* Art. 19.I





Como se abordó, con excepción de la Dirección Ejecutiva, la estructura de la AMEXCID guardó en su totalidad la disposición previamente existente dentro de la Cancillería mexicana, conservando las cinco direcciones generales que antes coordinaban la participación mexicana a nivel internacional en áreas tan distintas como cooperación educativa, humanitaria o técnica; en este sentido, vale la pena analizar la estructura que guardan otras agencias bilaterales, ya que en el caso de la AECID, el gobierno español decidió agrupar su oferta no sólo en atención a su naturaleza sectorial –por ejemplo, cuenta con una Oficina de Acción Humanitaria, una Dirección de Relaciones Culturales y Científicas así como otra de cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera-, sino que además estableció unidades administrativas cuyas facultades se encuentran acotadas de conformidad a las dos áreas geopolíticas prioritarias para la cooperación española, una de América latina y el caribe y otra para África y Asia; es probable que actualmente en el caso mexicano no se justifique la creación de direcciones generales que se enfoquen de manera exclusiva a África y Asia, no

solamente porque América Latina y el Caribe son áreas prioritarias<sup>98</sup> para la cooperación mexicana, sino también porque, desde una perspectiva práctica, los recursos enfocados a dichas zonas son escasos; empero, y como corolario a la posible evolución de la economía mexicana en años venideros se deberá tener en cuenta la posibilidad de establecer áreas de mayor jerarquía que puedan gestionar de conformidad con criterios geopolíticos la oferta en cooperación mexicana. Por otra parte, merece especial atención la estructura de la Agencia Brasileña de Cooperación ya que si bien tiene una organización más parecida a la de la AMEXCID, la carioca especializó sus unidades administrativas en atención a la calidad que guardan sus pares en tanto partícipes de la arquitectura de la cooperación internacional: multilateral, triangular y técnica-bilateral. Es complicado determinar a ciencia cierta si en las estructuras burocráticas de las agencias estatales deben prevalecer criterios que obedezcan a pautas geopolíticas, sectoriales, en razón al número de actores o, quizá, de conformidad al tipo de actividad en la que se materialice la cooperación oficial; en todo caso, parece ser que cada Estado ha optado por organizarse en atención a las particularidades políticas y económicas que mejor corresponden a las circunstancias de cada uno de ellos en la comunidad internacional.

#### El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ronald Dworkin sostiene que un sistema de derecho positivo no está integrado únicamente “por normas (y definiciones), sino también por *principios*, esto es, por enunciados que establecen objetivos, metas, propósitos sociales, políticos, etcétera

---

<sup>98</sup>*Íbidem.* Art. 24.II LCID

(directrices)”;<sup>99</sup> en el caso del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), sus enunciados deben entenderse como principios en el sentido normas programáticas o directrices, esto es, como normas que estipulan la obligación de perseguir determinados fines<sup>100</sup>.

Podemos afirmar que tal como la Agencia es el brazo administrativo de la CID mexicana, el PROCID es el pilar programático de la misma y por ello, tiene como objetivo constituirse en la base de la planeación y ejecución de la CID mexicana, a partir de la definición de la política general en la materia,<sup>101</sup> así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera<sup>102</sup>.

Si bien la LCID cuenta con un apartado específico que establece directrices para la elaboración del programa, no debe pasarse por alto que el artículo primero de la misma establece los causes principales sobre los cuales deberá conducirse la cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado mexicano; destacándose como ejes transversales “la defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo

---

<sup>99</sup> Dworkin, Ronald, *Los Derechos en serio*, España, Editorial Ariel, 1984, citado por Atienza, Manuel, *Introducción Al Derecho*, Distribuciones Fontamara, 1998, p. 34.

<sup>100</sup> Ruiz Manero, Juan, "Principios Jurídicos", en Valdés, E. G., y F. J. Laporta (coord.), *El Derecho Y La Justicia*, Trotta, 1996, p.151.

<sup>101</sup> Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *op. cit.*, Art. 23.

<sup>102</sup> *Ídem*.

sustentable, transparencia y rendición de cuentas”<sup>103</sup> además de los criterios desarrollados en los distintos foros de alto nivel sobre eficacia de la ayuda organizados, a saber: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.<sup>104</sup>

Por otra parte, el capítulo sexto del mismo ordenamiento jurídico aborda con mayor profundidad los aspectos que deberán tomarse en consideración en el PROCID, identificando, por ejemplo, en primer término a Centroamérica y el resto de los países de América Latina y el Caribe como áreas geográficas prioritarias para el interés de México en su oferta de cooperación internacional,<sup>105</sup> además, se desprenden del mismo apartado cinco prioridades sectoriales: ciencia y tecnología; educación y cultura; salud; prevención de desastres y; medio ambiente (cambio climático)<sup>106</sup>, a las que se añaden además el combate a la pobreza a la desigualdad, a la exclusión social y la seguridad pública.<sup>107</sup>

Además de establecer prioridades temáticas y geográficas, la LCID ordena que el PROCID procure orientar a la política de cooperación mexicana en las representaciones de México en el exterior; privilegie el fortalecimiento de recursos humanos no sólo en las áreas consideradas como prioritarias para el país, sino también de personal especializado en cooperación internacional dentro del Estado; del mismo modo, que incentive a la Agencia a celebrar convenios, acuerdos macro y otros

---

<sup>103</sup> *Íbidem*, Art. 1 ¶3

<sup>104</sup> *Ídem*.

<sup>105</sup> *Íbidem*, Art. 24.II.

<sup>106</sup> *Íbidem*, Art. 24. III.

<sup>107</sup> *Íbidem*, Art. 1 ¶ 3.

instrumentos internacionales de diversa índole y fomente la participación de manera activa en los organismos de cooperación internacional de distintos tipos de los que México forme parte; finalmente, establece la necesidad de que se garantice la coherencia del PROID con la consecución de los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, así como con aquellos otros acuerdos y convenciones internacionales que incidan en la cooperación internacional y de los que el país forme parte.<sup>108</sup>

Resulta complicado aventurarse a predecir la estructura con la que será diseñado el programa, sin embargo, de la práctica de la administración pública federal, así como gracias a documentos localizados en el sitio web de la AMEXCID, ha sido posible inferir que el PROCID estará dividido en tres áreas básicas: **los capítulos contextuales**, entre los que se encuentra el fundamento jurídico que sustenta al mismo, así como su relación con el plan nacional de desarrollo, programas federales y compromisos internacionales; **capítulos sustantivos**, en los que ostensiblemente se analizará el estado que guarda la CID en el país, además de abordarse en profundidad las prioridades temáticas y geográficas antes mencionadas, los principios que regirán la CID nacional así como la agenda global en la materia; finalmente, en los **capítulos instrumentales**, se abordará lo que consideramos más importante del programa, es decir, los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores, mecanismos de coordinación así como los medios a través de los cuales se realizará el monitoreo, evaluación y la comunicación de los resultados dichos mecanismos.

---

<sup>108</sup> *Íbidem*, Art. 25.

El Programa será sin duda, de manera conjunta con la Agencia, uno de los dos pilares principales de la CID mexicana, y no será hasta su entrada en vigor cuando podremos analizar a profundidad si la parte instrumental del mismo cumplirá con las expectativas que la ley ha creado entre las organizaciones de la sociedad civil y los estudiosos de las relaciones internacionales.

### El Registro Nacional de la Cooperación Internacional y el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

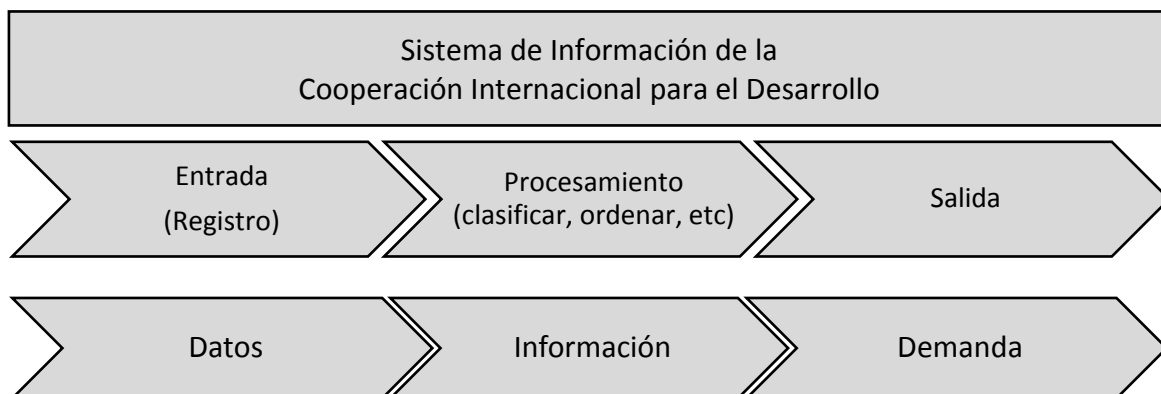
La necesidad de contar con información correctamente estructurada que coadyuve a los actores en la CID mexicana en la toma de decisiones llevó a plasmar en la LCID el establecimiento de dos herramientas interdependientes fundamentales para el pleno funcionamiento del sistema de cooperación internacional para el desarrollo en México: el Registro y el Sistema de Información.

Si bien el personal de la AMEXCID de manera acertada ha considerado al registro y al sistema como parte de un mismo pilar del sistema de cooperación internacional para el desarrollo mexicano, es de opinión del autor que no ha sido afortunado nombrar dicha columna como *estadística*<sup>109</sup>, por cuanto los mecanismos en comento pretenden almacenar y administrar la totalidad de la información relevante y no únicamente muestras representativas de la CID en nuestro país, consideramos, por el contrario, que sería más adecuado denominarla *informativa*, ello en atención a que los

---

<sup>109</sup> Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, “*Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para El Desarrollo*”, en Política Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/sistema-mexicano-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>

dispositivos en estudio pretenden constituir un sistema de información<sup>110</sup> y no simplemente una base de datos referencial.



Aunque interdependientes los mecanismos en estudio tienen funciones específicas que permiten diferenciarlos de manera clara más allá de lo establecido en el Título Tercero de la LCID; así, el Registro es el encargado de la *entrada* de la información, es decir, el primer eslabón del SICD, en el que deberán inscribirse *datos* relevantes para los interesados en la CID mexicana, que, sólo en ese momento se convierten en información.<sup>111</sup>

Como se abordó, la pretensión de universalidad de los datos relevantes que tienen cabida en el mismo queda claramente plasmada en las fracciones del artículo 28 de la ley que nos atañe:

---

<sup>110</sup> Un sistema de información se puede definir técnicamente como un conjunto de componentes relacionados que recolectan (o recuperan), procesan, almacenan y distribuyen información para apoyar la toma de decisiones y el control en una organización, Instituto Tecnológico de Sonora, "Concepto de sistema de información", en Introducción a los Sistemas de Información, [http://biblioteca.itson.mx/oa/dip\\_ago/introduccion\\_sistemas/p3.htm](http://biblioteca.itson.mx/oa/dip_ago/introduccion_sistemas/p3.htm)

<sup>111</sup> Datos son la materia prima para la producción de información. Información, por su parte, son datos que dentro de un contexto dado tienen un significado para alguien.

*Artículo 28. En el Registro Nacional se inscribirán:*

- I. La relación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participantes en las acciones de cooperación internacional;*
- II. Los acuerdos y convenios en materia de cooperación internacional suscritos por el gobierno mexicano con otros gobiernos y entidades multilaterales;*
- III. Los proyectos y acciones de cooperación internacional en los cuales participen como receptores o donantes las dependencias e instancias consignadas en el artículo 3, y en cuya promoción, acuerdo y ejecución participen la Secretaría y/o la AMEXCID;*
- IV. Las ofertas de cooperación internacional en materias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras presentadas a México por instituciones y gobiernos extranjeros y por organizaciones multilaterales;*
- V. Las demandas de cooperación internacional en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera, planteadas a México por terceros países;*
- VI. Los sujetos enunciados en el artículo 3 que hubieran recibido de la AMEXCID la calificación de cooperantes;*
- VII. Los acuerdos de cooperación internacional que celebren, tanto en calidad de oferentes como de demandantes, las dependencias y entidades consignadas en el Artículo 3 y los centros de investigación pertenecientes al sector público;*
- VIII. Los informes de los cooperantes mexicanos y extranjeros al término de sus misiones de cooperación internacional;*
- IX. Los tratados internacionales y las disposiciones jurídicas referidas directa o indirectamente a la cooperación internacional para el desarrollo;*
- X. Los montos de las asignaciones presupuestales federales al Fondo Nacional para la Cooperación Internacional, así como los fideicomisos creados para el financiamiento de proyectos específicos;*
- XI. Las evaluaciones de los resultados finales de las acciones de cooperación internacional coordinadas por la AMEXCID, y*
- XII. Los montos, modalidades y ejercicio de los recursos financieros, las donaciones y las aportaciones en especie provenientes de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, que se deriven de los esquemas de cooperación internacional de los que forme parte el Estado Mexicano.*

Así, una vez que los datos sean ingresados en el Registro, estos serán procesados para convertirse en información que será gestionada por el Sistema; al respecto,



consideramos que la ley es clara al explicar sus funciones

*Artículo 29.*

*Con base en la información inscrita en el Registro Nacional, la AMEXCID creará, organizará, administrará y mantendrá actualizado, como una de sus funciones, el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, estableciendo un banco de información que permita identificar la concurrencia y, en su caso, la duplicidad de esfuerzos, así como las posibles iniciativas contradictorias de cooperación internacional que impulsen las dependencias e instancias de la Administración Pública Federal.*

Si bien la redacción del artículo parece enfocarse exclusivamente al empleo que puedan darle al Sistema los agentes estatales de la arquitectura global de la ayuda – sean estos nacionales o extranjeros- el mismo capítulo habla del derecho de toda persona a acceder a la información con la que cuente el Sistema<sup>112</sup>, y de manera acertada, determina que la transparencia a la que deberá apegarse dicha información tendrá la cualidad de ser del tipo activo, al poner “en práctica una política de divulgación de los resultados y beneficios de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo, precisándose las gestiones del Estado mexicano en carácter de receptor y de oferente de dicha cooperación.”<sup>113</sup>

### El Financiamiento y el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Si realizamos un análisis de arquitectura global del desarrollo encontraremos que uno de los temas más abordados es el relacionado a su financiamiento, y si bien en los últimos años la comunidad internacional quizá se ha enfocado más en mecanismos de

---

<sup>112</sup> Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *op. cit.*, Art. 31.

<sup>113</sup> *Íbidem.* Art. 32.

implementación y evaluación y menos en las cantidades destinadas a la CID, en ambos casos las temáticas guardan una intrínseca relación con los fondos que costean las actividades de cooperación internacional.

Aunque en la totalidad de los montos destinados por la comunidad internacional como AOD existe todavía una gran diferencia entre las cantidades destinadas por países del CAD-OCDE y países en vías de desarrollo no miembros de dicho comité, es claro que no por tratarse de importes menores su normatividad deba ser más laxa; por el contrario, el hecho que los recursos sean limitados hace aún más necesario que la legislación que los concierne cuente con mejores mecanismos administrativos que procuren no sólo mayores controles, sino también una mejor gestión que permita aumentar su efectividad.

Recordemos pues, que por ser constituida como un órgano desconcentrado, la AMEXCID no cuenta con un patrimonio propio, por el contrario, al formar parte de administración pública federal centralizada, sus recursos son gestionados por la Tesorería de la Federación que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); ello supone sin dudas complicaciones para la Agencia, ya que la limita tanto administrativa como financieramente en las actividades que por ley debe realizar.

La alternativa a contar con un presupuesto dedicado que pudiera ser manejado a plena discreción por la AMEXCID fue crear el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FOCID), ello permitiría contar con capital destinado para realizar en

exclusiva las acciones de cooperación establecidas en el PROCID y otros programas de cooperación; pero si la Agencia se encontraba impedida a gestionar un patrimonio ajeno al de la administración pública federal –el FOCID en este caso-, la solución de la LCID fue crear un fideicomiso público “constituido conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”<sup>114</sup>.

Un fideicomiso, según la Real Academia de la Lengua es una “disposición por la cual el testador deja su hacienda o parte de ella encomendada a la buena fe de alguien para que, en caso y tiempo determinados, la transmita a otra persona o la invierta del modo que se le señala”; en el caso mexicano, la Ley General de Títulos y Operaciones de Créditos establece en su artículo 381 que “en virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria”; en el caso que nos atañe la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece ciertas características adicionales a las ya mencionadas:

*Artículo 9.- Son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo. Asimismo, son fideicomisos públicos aquéllos que constituyan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos.*

---

<sup>114</sup> *Íbidem*, Art. 37.

Por cuanto a la composición de los recursos del fideicomiso se refiere, éste se integra con asignaciones presupuestales federales<sup>115</sup> así como con aportaciones financieras y en especie de gobiernos extranjeros, organismos internacionales, y con aportaciones financieras y en especie de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios<sup>116</sup>. La virtud de dicho mecanismo es que a pesar de que la Agencia es un órgano desconcentrado de la SRE, las labores de cooperación del Estado mexicano no correrían a cargo del presupuesto de la misma; en su lugar, éstas serían destinadas como una partida presupuestaria exclusiva en el Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>117</sup>.

Si bien el FOCID no contó con una partida específica en la Ley de Egresos del año 2013<sup>118</sup>, es de esperarse que en el futuro las aportaciones que lo costeen sean en su mayoría federales, ello a pesar de que la LCID considera la posibilidad de que tanto municipios, gobiernos estatales e inclusive la iniciativa privada puedan hacer aportaciones al mismo.

Así, tenemos que la pertinencia de constituir al FOCID como un fideicomiso es múltiple ya que dota a la AMEXCID de mayor flexibilidad operativa al no tener que integrar a la Tesorería de la Federación los recursos que proporcionen entidades federativas, municipios o entes extranjeros al mismo, agilizando así el actuar de un órgano con

---

<sup>115</sup> *Íbidem*, Art. 34.

<sup>116</sup> *Íbidem*, Art. 33.

<sup>117</sup> También conocida como Ley de Egresos.

<sup>118</sup> La Ley de Egresos del ejercicio 2013, sólo destinó dentro del Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación la cantidad de \$5,062,580.00 M.N a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

características eminentemente técnicas.

En definitiva, el establecimiento de un pilar financiero que permita costear la oferta que México pone a disposición de la comunidad internacional en materia de AOD es indispensable; ello a pesar de que la mayoría de la asistencia que nuestro país proporciona no es monetaria-financiera sino que es mayoritariamente técnica, humanitaria, educativa, cultural o científica; con la constitución del FOCID los presupuestos destinados a éste rubro podrán ser planeados de mejor manera, otorgando dinamismo y mejores controles a las actividades que en un futuro realice la Agencia.

## **Controles a la función pública y su relación con las directrices de la cooperación internacional para el desarrollo.**

### La evaluación de la CID en la estructura del Estado mexicano.

Con distintas variantes, matices y una marcada evolución en su contenido, la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo ha sido, sin duda, el tema alrededor del cual los partícipes de la arquitectura global de la ayuda se han enfocado en los últimos años; y si bien la comunidad internacional ha centrado sus esfuerzos en establecer indicadores que permitan evaluar el desempeño de los países cooperantes, vale la pena enfocarse a los distintos mecanismos que el Estado mexicano ha establecido para calificar el desempeño de su gasto público.

En el presente estudio, consideramos conveniente diferenciar en dos apartados los medios que el Estado ha utilizado para fiscalizar el gasto público en general, el primero se refiere a aquellos establecidos por el ejecutivo federal a través de distintas leyes y ordenamientos; el segundo se refiere al control que ejerce el poder legislativo a través de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

### Por criterios fiscales, contables y administrativos.

De la misma manera en la que los Foros de Alto Nivel del CAD/OCDE han desarrollado el concepto de eficacia de la AOD, los mecanismos a través de los cuales el ejecutivo federal mexicano realiza funciones de monitoreo en metas y objetivos del gasto público han evolucionado; es así que en el año 2006, se expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que tiene facultades exclusivas en materia de

“programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales”<sup>119</sup>; estableciendo que la administración de los recursos públicos federales deberá realizarse con base en “criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género”<sup>120</sup>. Sin duda las directrices de la LFPRH acercan la cooperación mexicana a los objetivos establecidos en los Foros de Alto Nivel al además establecer, de manera clara, que la eficacia en el gasto público federal se entiende como “lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables”<sup>121</sup>.

A fin de lograr la consecución de los distintos objetivos planteados en la LFPRH, es necesario que un ente ajeno audite y fiscalice el gasto público en materia de AOD; y a pesar de que el Reglamento Interior de la SRE abre la posibilidad en su artículo 45 párrafo segundo a que los órganos desconcentrados cuenten con un Órgano Interno de Control (OIC) propio, en el caso de la AMEXCID, dichas facultades recaen en parte sobre el OIC de la Secretaría de Relaciones Exteriores. De manera general, los OIC son dependientes de la Secretaría de la Función Pública (SFP), y tienen entre sus funciones “programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones que coadyuven a promover la mejora administrativa de las dependencias, las

---

<sup>119</sup> "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", Artículo 1, D.O.F. 24 de Enero de 2014.

<sup>120</sup> *Ídem*.

<sup>121</sup> *Íbidem*. Art. 2 XI

entidades y la Procuraduría y alcanzar los logros propios del buen gobierno;”<sup>122</sup> siendo más exactos, corresponde al titular del área de auditoría del OIC realizar pesquisas respecto del gasto público, ello de conformidad con el reglamento de la SFP que lee:

*Artículo 67.*

*II. Titulares de las Áreas de Auditoría:*

*a) De Auditoría Interna:*

*Realizar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías y revisiones que se requieran para verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, la confiabilidad de su información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas aplicables;*

*Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;*

*Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones (...)*

Si bien la SFP cuenta con funciones claramente detalladas dentro de la estructura del gobierno federal, es conveniente destacar que el reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su numeral 186, le da atribuciones de fiscalización a la Secretaría de Hacienda para vigilar los recursos provenientes del exterior, esto puede inferirse del contenido del citado artículo, al hacer expresa la obligación de

---

<sup>122</sup> “Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública”, artículo 66, D.O.F. 15 de abril de 2009.



considerar a estos recursos dentro del presupuesto de las dependencias y organismos receptores.

*Artículo 186. En el caso de recursos correspondientes a donativos del exterior a que se refiere el artículo 81 de la Ley, las dependencias y entidades los ejercerán cuando estén incluidos y autorizados en su presupuesto.*

*Cuando los donativos a que se refiere este artículo no estén previstos en el presupuesto de la dependencia o entidad que los pretenda ejercer, éstas, en su caso, a través del agente financiero, deberán enterarlos, previamente a su ejercicio o aplicación, a la Tesorería o, en su caso, a la tesorería de la entidad a más tardar el décimo día natural del mes siguiente a aquél en el que obtuvo el ingreso para su registro contable, y solicitar a la Secretaría la ampliación líquida correspondiente a que se refieren los artículos 111, 112, 116 y 117 de este Reglamento para que se incluyan dentro de su presupuesto modificado autorizado. Se podrá hacer uso, en su caso, del fondo rotatorio de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 117, fracción II de este Reglamento.*

Al considerar la legislación mexicana a los recursos provenientes del exterior parte del presupuesto ampliado del gobierno federal, se puede afirmar que las instancias federales cuentan con atribuciones para fiscalizar la totalidad de los recursos previstos para y en la cooperación internacional mexicana y en la ley de la misma, sin importar si se trata de aportaciones nacionales –sean federales o locales- o extranjeras.

Por lo que hace a la responsabilidad penal o administrativa de los servidores públicos que gestionan los recursos, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el artículo 214, inciso C, precisa que “la unidad responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se vayan a aportar los recursos presupuestarios, o que

coordine su operación, (...) tendrá la obligación de verificar que los recursos fideicomitados se apliquen a los fines para los cuales fue constituido”; por lo que se entiende que será el personal de la Agencia quien deberá garantizar el correcto uso de los recursos.

Sin embargo, en atención a las particularidades de la CID, cabe la posibilidad que exista una confusión por cuanto a quién debe considerarse como garante de los recursos que administre el FOCID; al respecto, es de opinión del autor que el deber de cuidado de los funcionarios públicos que manejen recursos provenientes del extranjero recaerá en ellos desde el momento en que éstos son asignados a la dependencia a su cargo; en tanto que la responsabilidad administrativa de los funcionarios que participan en el otorgamiento de la ayuda al exterior lo serán en cuanto a la supervisión y a la elaboración de los instrumentos jurídicos convenidos para garantizar la adecuada aplicación de estos recursos del país receptor, es decir, que si bien no podría aplicarse de manera extraterritorial legislación nacional, el funcionario público deberá, por lo menos, constatar que en efecto los instrumentos de cooperación con terceros países se asemejen a la normatividad federal en materia de fiscalización y gasto público.

#### Por criterios programáticos y políticos.

Si bien la Constitución Política establece de manera clara las facultades exclusivas del Presidente de la República de dirigir la política exterior, no puede pasarse por alto que el Congreso de la Unión tiene también reservadas facultades, sea de manera tácita o expresa, en la materia para el poder legislativo. En el caso del Senado de la República,

sus funciones están comprendidas dentro de la Carta Manga, que establece como facultades de éste:

*Artículo 76*

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.*

Al no encontrarse en la ley o en alguna otra normativa ninguna clase de criterio con el cual el Senado debería guiarse para realizar dicho análisis, podemos suponer que la prerrogativa se refiere a una de tipo política; en ese sentido, el autor coincide de manera plena con el criterio del Juez Bernardo Sepúlveda Amor, que menciona “sería totalmente injustificado pretender que ese análisis habrá de suponer que el Senado tiene una competencia fiscalizadora de la política exterior, estableciendo controles a las facultades del Ejecutivo”<sup>123</sup>.

Parece entonces que las facultades que establece el mencionado artículo se refieren a la posibilidad de que el Senado emita su opinión sobre temas vinculados a la política exterior, a pesar de que dichas recomendaciones no serían en ningún caso vinculantes para el ejecutivo federal; ello guarda sin duda alguna relación con las actividades en materia de cooperación internacional que realice el gobierno federal; basta recordar que precisamente fue el Senado el foro en el cual se presentó la iniciativa de ley que a la postre crearía a la AMEXCID; y si bien dicha cámara no puede pronunciarse acerca

---

<sup>123</sup> Sepúlveda Amor, Bernardo, "El Senado y la política exterior: División de poderes, bicameralismo y facultades exclusivas", *Este País*, N. 82, enero de 1998.

de las cantidades designadas para el FOCID o del establecimiento de prioridades en el PROCID, si puede hacerlo respecto de la política exterior en términos amplios; ello considerando que, a pesar del deseable carácter técnico de la AOD mexicana, está siempre guardará un sesgo político.

La Cámara de Diputados, por otra parte, carece de las facultades políticas que permiten al Senado pronunciarse de manera directa sobre la política exterior que sigue el gobierno federal; sin embargo, cuenta con otras prerrogativas del tipo presupuestario que sin duda le permiten tener un peso específico en la elaboración de los presupuestos destinados a la política exterior, otorgándole de esta manera una facultad indirecta de decisión sobre la política exterior.

Existen dos mecanismos a través de los cuales la cámara baja mantiene un cierto nivel de control sobre las relaciones exteriores del país, el primero es a través de la publicación de la Ley de Egresos, que establece las asignaciones presupuestarias a cada órgano de la administración pública federal; el segundo, de naturaleza más tradicional, se trata de la fiscalización llevada a cabo año tras año por la Auditoría Superior de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, mejor conocido como Ley de Egresos, tiene su fundamento en el inciso IV del artículo 74 de la CPEUM, que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación de la citada ley “previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo

Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”.

Si bien el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el responsable de presentar ante el Congreso de la Unión el proyecto de egresos, los otros Secretarios de Estado también pueden ser llamados a comparecer ante el mismo “para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas”<sup>124</sup>; dichas comparecencias se pueden realizar ante el pleno o ante la Comisión respectiva, recordemos que el artículo 39 de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que “las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”; en el caso que nos ocupa, la Comisión de Relaciones Exteriores.

En efecto, la competencia de la Cámara de Diputados va más allá de la asignación de recursos públicos y se convierte en una de tipo político, aunque siempre apoyada en sus funciones presupuestarias; al respecto, resulta innegable que las relaciones exteriores, y en particular, la política de cooperación exterior mexicana estarán siempre sujetas a las restricciones presupuestales que apruebe la cámara baja.

Pero si la asignación de recursos, con claro sesgo político, se da aún meses antes de

---

<sup>124</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, Art. 93 ¶ 2.

que el dinero esté disponible para la administración pública; su fiscalización, realizada a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se trata de un examen que sólo se realiza de manera posterior al ejercicio presupuestal.

En efecto, dentro de las facultades exclusivas de la cámara baja se encuentran el “revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”<sup>125</sup>; dicha labor es llevada a cabo por la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación bajo los principios de “posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad”<sup>126</sup>.

La labor fiscalización que realiza la ASF no se limita de ningún modo a criterios financiero-contables, ya que también realiza auditorías “sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales”; más aún, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, es más específica al establecer:

*Artículo 12.- La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:*

*(...)*

*III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:*

*a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;*

---

<sup>125</sup> *Íbidem*, Art 74 VI.

<sup>126</sup> *Íbidem*, Art 79 ¶ 2 CPEUM

*b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales,*

Dicha facultad, si bien no exclusiva a la ASF, resulta de innegable utilidad, ya que permite evaluar mediante criterios cualitativos el grado de cumplimiento que logra la Agencia al implementar el PROCID. En ese sentido, no cabe duda que puede resultar cuestionable el nivel de conocimiento con el cuentan los funcionarios de la ASF para evaluar cuestiones técnicas relativas a la CID; sin embargo, consideramos que mientras las metas y objetivos trazados por la misma AMEXCID en las reglas de operación cuenten con indicadores claros, dicha labor se desarrollará de manera más natural; en ese sentido, es necesario que dichas reglas se establezcan a la brevedad posible, ya que con base en éstas las estructuras del Estado podrán evaluar la efectividad de la oferta mexicana en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

### **La incorporación en México de las directrices que rigen la arquitectura de la ayuda internacional.**

Es indudable el avance que el gobierno federal mexicano ha tenido en los mecanismos de auditoría y rendición de cuentas del gasto público; la legislación federal y el trabajo realizado por la Auditoría Superior de la Federación son ejemplos claros del camino que México ha optado por seguir en la administración de la función pública; por otra parte, también es cierto que por distintas razones los documentos analizados en el capítulo segundo del presente trabajo no son vinculantes para el Estado mexicano, y

que por ello no es posible exigirle que las directrices originadas en esos documentos sean integradas en la oferta de cooperación mexicana.

Existe sin embargo una convergencia entre muchas de las directrices originadas en los foros que han normado la arquitectura global de la ayuda y las disposiciones que rigen el gasto público mexicano, y a pesar de que la normatividad federal no fue creada con el propósito específico de establecer mecanismos para evaluar –sea por criterios fiscales o por criterios programáticos- la labor que lleva a cabo la AMEXCID, su existencia ha acercado la oferta mexicana a los ideales establecidos por la comunidad internacional en esos foros.

Por otra parte, como se estableció en los Foros de Alto Nivel organizados por la OCDE y documentos como el Informe de Bogotá, la cooperación sur-sur tiene particularidades que deben reconocerse y que resultan en que muchas de las reglas que rigen a los donantes tradicionales no puedan aplicarse en países de renta media; es claro que la meta de canalizar un monto equivalente al 0.7% del Producto Nacional Bruto en ayuda oficial al desarrollo no sería aplicable en México, pero de la misma manera, no sería descabellado pensar en la necesidad de alinear los programas de cooperación de nuestro país con los mecanismos administrativos con los que ya cuentan las naciones receptoras de esos proyectos; en todo caso, al igual que en la operación del gobierno federal mexicano en el interior del país, los proyectos que desarrolla fuera de sus fronteras a través de la AMEXCID deben llevarse a cabo con estricto apego a los principios establecidos en el Artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.



Es en atención a las ideas esbozadas en los párrafos precedentes que éste numeral ha sido dividido a su vez en cuatro apartados que agrupan los criterios que, a consideración del autor, deberían regir la política y operación de la cooperación para el desarrollo en México: el primero se refiere a la fiscalización de los recursos y programas con una visión que privilegie la evaluación del desempeño gubernamental con base en sus resultados; el segundo apartado hace referencia a las políticas de transparencia y rendición de cuentas, no sólo desde una perspectiva pasiva, sino desde un manejo proactivo de la información que privilegie la publicidad de las políticas públicas y sus resultados; el tercero se refiere a una de las características inherentes de la cooperación internacional entre naciones en vías de desarrollo: el reconocimiento y acuerdo mutuo entre las naciones participantes en los proyectos de desarrollo internacionales; finalmente, se analizó la implementación de mecanismos que permitan prever el alcance de recursos – tanto financieros como humanos- y programas que opera la AMEXCID en el largo plazo.

#### Fiscalización y Gestión por resultados.

La constante sofisticación de la normatividad presupuestal del gobierno federal mexicano ha acercado de manera constante la operación de la función pública a los ideales establecidos en cumbres internacionales de financiamiento para el desarrollo; dicha aproximación sin duda ha repercutido en que el PROCID y la operación misma de la AMEXCID se encuentren regulados por un marco normativo que responde en mayor o menor medida a los principios establecidos en los instrumentos originados en esas cumbres.

Así, tanto la fiscalización llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación, la supervisión de la Secretaría de la Función Pública o del mismo Senado de la República, ejemplifican de manera clara los mecanismos de monitoreo y evaluación ejercidos sobre la Secretaría de Relaciones Exteriores en su ejecución del gasto y el cumplimiento de objetivos; además, la existencia de normatividad como la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria o la Ley General de Contabilidad Gubernamental establecen un cauce institucional que debería facilitar la tarea de evaluación.

Pero si bien la existencia de la normatividad y los mecanismos antes mencionados y que se enmarcan dentro de la iniciativa de la Nueva Gestión Pública<sup>128</sup> significan un avance hacia los ideales perseguidos principalmente en las Declaraciones de París y Busán, es innegable que estos no fueron creados con el objetivo específico de evaluar la cooperación internacional que nuestro país gestiona a través de la AMEXCID; además, debido a las diferencias que existen entre la AOD que proporcionan los miembros del CAD/OCDE y el tipo de cooperación que nuestro país ofrece a la comunidad internacional, resulta complicado evaluar con los mismos criterios actividades que si bien son similares en sus objetivos, difieren en los medios utilizados para lograr sus fines.

---

<sup>128</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, “*Conceptualización GPR-PBR-SED*”, en Presupuesto Basado en Resultados, 2012, [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx)

En este sentido, es cierto que la estructura administrativa del Estado mexicano carece de mecanismos que hayan sido creados ex profeso para cuantificar y evaluar a la cooperación mexicana, a ello hay que agregar distintas problemáticas: las distintas clases de asistencia que nuestro país provee, ya que no es lo mismo la evaluación del gasto destinado a proyectos de carácter humanitario que la asistencia provista a Centroamérica para el establecimiento de un sistema de evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; por otra parte, ante el constante retraso en la constitución del FOCID, la multiplicidad de partidas presupuestales y sus restricciones dificultan el conocer los montos que se destinan a los proyectos de cooperación; en otro caso, a pesar de la utilización del marco lógico como herramienta analítica para planificar y evaluar los proyectos, dicho mecanismo no ha sido adoptado de manera oficial como instrumento obligatorio o preferente en las acciones de cooperación de la AMEXCID, sean estas del tipo triangular o sur-sur.

Con todo, es de esperarse que con el proceso de maduración de los elementos que creó la Ley de Cooperación, y en asociación con elementos como el Sistema de Evaluación del Desempeño establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la oferta mexicana logre consolidar sus mecanismos de evaluación y gestión.

#### Transparencia y Publicidad.

La promulgación en junio de 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, estableció mecanismos e instituciones “para

permitir que, a nivel federal, cualquier persona pudiera presentar una solicitud de acceso a la información y las autoridades estuvieran obligadas a responderla en el plazo de un mes”<sup>129</sup>.

La evolución del derecho de acceso a la información pública desde la publicación de la citada norma ha sido sustancial, y con las últimas modificaciones al Padrón de sujetos obligados que conforman el Poder Ejecutivo Federal, el Pleno del IFAI incrementó el número de órganos desconcentrados obligados a contar con un Comité de Información propio; en el caso que nos ocupa, y debido a que la AMEXCID no cuenta con Órgano Interno de Control propio, fue prerrogativa de la SRE y el mismo OIC, decidir que la Agencia no requería Unidad de Enlace y Comité de Información propios.

Es cuestionable si en atención al tipo de información de la AMEXCID no sería deseable contar con un Comité de Información propio; además, a ello debe añadirse que el SIMEXCID –pilar informativo de la CID mexicana- no tiene un acceso abierto al público, lo que limita de manera importante el acceso que los interesados tienen a datos e información relevante en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Es cierto que la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con un porcentaje de consistencia del 93.95%<sup>130</sup> en las solicitudes de información que le son realizadas, sin

---

<sup>129</sup> López-Ayllón, Sergio, "El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana", *Cuadernos de Transparencia*, N17, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, octubre de 2009, p.15.

<sup>130</sup> Es decir, que el contenido la respuesta otorgada corresponda con la modalidad de entrega, que no contenga datos contradictorios y en su caso, atienda los supuestos para la imposibilidad física y/o jurídica de la entrega de información. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, "*Indicador de respuestas a solicitudes de*

embargo, el establecimiento de barreras administrativas a la información de la Agencia limita no sólo el derecho a solicitar datos públicos, sino que restringe la supervisión que terceros pueden tener sobre ellos, y si bien éste no es un problema exclusivo de la SRE o de la AMEXCID, si es necesario que la Agencia tenga un enfoque proactivo que privilegie la publicidad de los proyectos en los que ésta participe, no sólo por razones legales, sino porque la divulgación de la labor que lleva a cabo coadyuva a incrementar el número de posibles asociados y también a facilitar la labor de académicos, *think tanks*, y organizaciones de la sociedad civil interesadas en temas vinculados a la cooperación internacional para el desarrollo.

Al respecto, habrá que seguir de cerca el avance de la Estrategia Digital Nacional establecida en virtud de la estrategia transversal “Gobierno Cercano y Moderno” del Plan Nacional de Desarrollo, que propone, entre otras cosas “la disponibilidad de información gubernamental en formatos útiles y reutilizables por la población en general, para fomentar el emprendimiento cívico e impulsar la transparencia, mejorar los servicios públicos y detonar mayor rendición de cuentas”<sup>131</sup>; en la medida en que las metas y objetivos de ésta estrategia sean logrados, sin duda se incrementará la asequibilidad y utilidad de la información proporcionada por la AMEXCID.

### Apropiación, alineación y reconocimiento mutuo.

De conformidad con la fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la dirección de la política exterior es una facultad exclusiva del Presidente

---

*información (RSI)*”, [http://inicio.ifai.org.mx/Estadisticas/RSI\\_2014-I.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Estadisticas/RSI_2014-I.pdf)

<sup>131</sup> Presidencia de la República, “*Estrategia Digital Nacional*”, <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>

de la República, misma que debe observar, entre otros, los principios de igualdad jurídica de los Estados, de autodeterminación de los pueblos, así como la no intervención. Como se abordó de manera anterior en el presente estudio, la *justiciabilidad* de dichos preceptos es complicada, pero no por ello son imposibles de implementar.

Aunque más discreta que otras áreas de la política exterior, quizá la cooperación internacional del Estado mexicano sea el área de oportunidad donde mejor se pueden llevar a cabo mecanismos que aseguren que dichos principios sean tomados en cuenta al momento de relacionarse con otros países; de tal forma, los preceptos enlistados en el presente apartado y desarrollados mayoritariamente en la Declaración de París son muestra que muchos de los principios que rigen la cooperación internacional para el desarrollo de los países miembros del CAD también son aplicables a países partícipes en la cooperación sur-sur y triangular.

Por otra parte, no es posible omitir que la tala regulatoria emprendida por el presidente Calderón en el sexenio 2006-2012 significó no sólo la eliminación de cientos de normas, procesos y trámites, sino que también ocasionó que la administración pública fuera mucho más cuidadosa al momento de emitir reglamentación exclusiva a cada dependencia; y si bien la promulgación de la LCID es reciente, es innegable que de alguna manera dicha reforma regulatoria ha impactado en la creación de lineamientos, manuales o acuerdos que podrían permitir materializar la obligación de los funcionarios de la Agencia de seguir ciertas pautas de comportamiento que garanticen el

reconocimiento al liderazgo de los países socios en la coordinación de los proyectos que lleven a cabo y que también prioricen la utilización de mecanismos –tanto financieros como administrativos- preexistentes en esos países para la gestión de los mismos.

Mención aparte merece la necesidad que tanto México como sus socios fomenten un entorno en el cual, a través del reconocimiento a las capacidades de cada uno, se logren sinergias que permitan desarrollar proyectos que resulten en el beneficio de todas las partes; la eficacia de privilegiar el acuerdo de voluntades como requisito para desarrollar proyectos de cooperación ha quedado manifestado en el Fondo Mixto México-Chile que desde el año 2008 ha financiado varios proyectos exitosos; son quizá la consensualidad y el reconocimiento mutuo los principios que mejor representan las particularidades de la cooperación sur-sur, y si bien no todos los proyectos de cooperación mexicanos se desarrollan con socios con características socioeconómicas similares, es conveniente que la política de cooperación fomente siempre una visión de reconocimiento a sus pares.

#### Previsibilidad.

Si bien las modalidades de cooperación internacional llevada a cabo por países en vías de desarrollo son amplias, quizá por las características de esas naciones, los programas de fortalecimiento de capacidades tienden a ser la regla; México no es la excepción, y si bien ha llevado a cabo proyectos de tipo humanitario, los proyectos que

desarrolla de manera conjunta con sus socios han implicado mayoritariamente la transferencia de experiencias y capacidades.

Precisamente por contener en su mayoría un factor humano, los proyectos en los que se buscan mejorar prácticas y capacitar personal tienden a desarrollarse en un periodo de tiempo extendido, y es en razón de ello que es necesario anticipar distintas etapas que no necesariamente coinciden con los tiempos de las haciendas públicas de los Estados.

La implementación de mecanismos que permitan prever el alcance de recursos – tanto financieros como humanos- y programas que opera la AMEXCID es necesaria para llevar a cabo proyectos que permitan lograr objetivos complejos que usualmente sólo son logrados en el largo plazo. En este contexto, las restricciones que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria impone a las dependencias del gobierno federal acotan de manera significativa el margen de maniobra que la Agencia tiene para llevar a cabo proyectos que puedan trascender al ejercicio fiscal y tengan la posibilidad de generar mayores impactos.

En ese sentido, el establecimiento del FOCID representa una opción que podrá mejorar las prerrogativas de la Agencia para gestionar recursos y prever la utilización de los mismos en un periodo de tiempo que pueda abarcar distintos años; sin embargo, el establecimiento de un fideicomiso no implica *per se* el apego a una visión que pondere el largo plazo en sus asignaciones, en todo caso, será el oficio de los funcionarios de la



AMEXCID el que permitirá administrar los recursos a efectos de lograr desarrollar programas que se desarrollen en múltiples ejercicios.

## **Consideraciones finales**

Habiendo analizado la evolución y relación que los conceptos de cooperación y el desarrollo han tenido en la comunidad internacional, así como el avance constante de la reglamentación especializada tanto en cooperación internacional como en materia presupuestaria y de transparencia en la estructura del estado mexicano, nos encontramos sin duda ante un panorama en el que encontrar un vínculo directo entre los mecanismos de control nacionales y las directrices originadas en el seno de los foros internacionales se torna complicado; sin embargo, teniendo en consideración el ejercicio de investigación que precede a estas líneas, se desarrollan consideraciones finales que en opinión del autor representan los puntos de contacto más importantes entre el ámbito nacional y el internacional en la cooperación internacional para el desarrollo en México.

Tal como se anotó en el primer capítulo, es conveniente recalcar que la evolución de los instrumentos de derecho internacional que de algún modo rigen a la arquitectura global de la ayuda no dista en sobremanera de aquella que han seguido otros temas que interesan a la comunidad internacional. Asimismo, el establecimiento de organismos de tipo universal como la Sociedad de Naciones o la Organización de las Naciones Unidas han permitido aglutinar a su alrededor la mayoría de los esfuerzos que pugnan por mejorar las condiciones de las personas alrededor del mundo. Es en dicho contexto que se puede explicar que muchos de los principios que rigen actualmente al desarrollo internacional se hayan originado en foros realizados en el seno de las Naciones Unidas.

Por otra parte, a pesar de los reproches que puedan hacerse a los Estados respecto de su falta de voluntad para obligarse a cumplir metas u objetivos concretos, no deja de ser cierto que documentos que no son considerados de estricto derecho han sido un mecanismo que ha permitido avanzar en áreas en las que de otra manera los Estados no se adentrarían; en este sentido, debe reconocerse que los Foros de Alto Nivel abordados en el segundo capítulo permitieron crear un entendimiento básico sobre el cual, de manera paulatina, los países han aceptado ciertas obligaciones. Pero si bien es necesario el reconocimiento de las distintas clases de participantes en el desarrollo internacional, así como el hecho que estos cuentan con características únicas que tengan como consecuencia no poder ser encuadrados dentro de una misma reglamentación, ello no es óbice para que los foros auspiciados por países no miembros del CAD hayan sido tímidos al establecer parámetros vinculados a la publicidad, seguimiento, evaluación o eficacia de la ayuda que éstos proporcionan.

En ese sentido, debemos conceder que es difícil aplicar marcos de referencia que fueron creados para otros tipos de cooperación y, a pesar de la valoración potestativa que documentos como el Informe de Bogotá parecen otorgar a la implantación de las directrices con mayor especificidad como la Declaración de París, es necesario que la comunidad internacional responda de mejor manera a las particularidades de la cooperación llevada a cabo por los países del tercer mundo, además, aún en los casos de países en vías de desarrollo que han decidido aplicar de manera voluntaria algunas de las directrices originadas en los Foros de Alto Nivel organizados por el CAD, no deja de ser cierto que dichas reglamentaciones resultan menos efectivas al intentar aplicarlas

precisamente a programas de cooperación de naturaleza distinta.

Pero si bien la cooperación “no tradicional” se ejerce más a través de la transferencia de conocimientos que de recursos financieros, pareciera que esa distinción ha sido utilizada como excusa para no establecer sistemas de referencia que permitan evaluar con rigor la efectividad de los proyectos de cooperación de tipo sur-sur o triangular, la misma razón ha sido esgrimida en foros para otorgar un carácter voluntario al incremento de transparencia en las acciones asistencia internacional en las que participan; tal carencia es grave en cuanto las características de los partícipes en este tipo de cooperación no significan de ninguna manera que los recursos públicos que se destinan a esas acciones sean distintos a los de países desarrollados, aún más, es justamente la carestía de los mismos –en oposición a los montos con los que cuentan las agencias de donantes tradicionales- que obliga a implementar medidas que aseguren que el presupuesto es utilizado bajo los más estrictos estándares de control, transparencia y publicidad.

En el caso de México, como se aborda en el tercer capítulo, su participación como oferente o receptor en la arquitectura global de la ayuda cuenta con una tradición que puede trazarse varias décadas atrás, por lo que la promulgación de la Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo (LCID) debe verse como la culminación de un importante proceso de fortalecimiento institucional de la cooperación internacional como política de Estado; de manera similar, los mecanismos de control de la función pública creados con anterioridad a la LCID han tenido una evolución que ha logrado

abarcar a todas las actividades del gobierno federal, y son quizá los instrumentos creados en virtud de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Planeación o la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre otros, los que han permitido acercar la oferta de cooperación mexicana a los estándares internacionales en la materia.

Existe sin embargo una brecha entre los mecanismos comunes para el gobierno federal, y el establecimiento de prácticas que los permitan implementar de manera efectiva; en el caso de la publicidad y transparencia de la política de cooperación internacional para el desarrollo, las solicitudes de acceso a la información representan un mecanismo que si bien dan acceso a los particulares a datos públicos que de otra manera no podrían obtener, dista de ser idóneo al proporcionar información no sistematizada que dificulta la labor de vigilancia que la sociedad civil puede ejercer sobre los recursos públicos y además entorpece los esfuerzos globales que buscan erradicar la duplicidad de la ayuda para el desarrollo; es de esperarse que en atención a los recursos y las características de la AMEXCID como órgano desconcentrado, en un futuro el IFAI lo incluya dentro de su padrón de sujetos obligados a contar con una unidad de enlace propia, lo que en efecto deberá agilizar las solicitudes de información, sin embargo, dicha obligación tendrá poco impacto mientras la Agencia no impulse una transparencia proactiva que, por ejemplo, permita el acceso a todo público al SIMEXCID y que además procure publicar la información en formatos y estándares novedosos susceptibles de comparación y evaluación.

Por otra parte, la inexistencia de reglas de operación que rijan el actuar de la AMEXCID dificulta que la Auditoría Superior de la Federación realice auditorías de cumplimiento financiero o de desempeño que permitan fiscalizar apropiadamente los recursos ejercidos o las actividades que la Agencia realiza; dicha carencia resulta de primera importancia y no puede ser obviada por cuanto su inexistencia supone que no hay disposiciones específicas a las cuales el PROCID deba ceñirse, ello impide contar con un parámetro que permita “asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados”<sup>132</sup>.

Pero si esa carencia afecta la capacidad de fiscalización externa, también dificulta la operación interna de la AMEXCID y con ello la consecución de los objetivos establecidos en la LCID y en el PROCID, ya que no existen pautas de carácter vinculante que sean comunes a la totalidad de la oferta de cooperación mexicana con lo que se dificulta su armonización e institucionalización; sin embargo, no debe pasarse por alto que tal vacío representa también una oportunidad de incidir en la actividad de la Agencia, ya que aún pueden incluirse disposiciones que obliguen, por ejemplo, a considerar las prioridades e instituciones de las contrapartes al momento de planear y ejecutar los proyectos de cooperación, en el mismo sentido, se podría abordar la falta de mecanismos en las comisiones mixtas que obliguen a sus partes a compartir la responsabilidad en los procesos de seguimiento o de evaluación conjunta de los programas, proyectos o acciones puntuales implementadas en el marco de la Ley de Cooperación.

---

<sup>132</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *op. cit.*, Art. 2 XLV.

En todo caso, y asumiendo la necesidad de contar con mecanismos legales y administrativos que procuren mejores prácticas en la cooperación internacional para el desarrollo, no hay que perder de vista que la eficacia de la ayuda no debe jamás considerarse como un fin en sí mismo, y que la mejora de las condiciones de vida de millones de personas que habitan en países en vías de desarrollo además de depender del fortalecimiento institucional de los gobiernos y una mejor distribución del gasto público, está estrechamente vinculada otros factores como la mejor distribución del ingreso, la implementación de impuestos progresivos sobre el capital o el establecimiento de prácticas comerciales internacionales más justas, que en todo caso se inscriben dentro de la evolución constante de la cooperación internacional para el desarrollo que pugna por lograr no sólo una mejor implementación de proyectos de cooperación, sino un desarrollo eficaz que repercuta de manera directa en la calidad de vida de las personas.

# Anexo

## Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

### Título Primero Disposiciones Generales

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y observancia general en todo el territorio nacional, y se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales.

Esta Ley tiene por objeto dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.

Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

**Artículo 2.** Las disposiciones de esta Ley establecen los lineamientos jurídicos para:

- I. El cumplimiento de los objetivos consignados en el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- II. La administración, cuantificación y fiscalización de los recursos públicos humanos, materiales y presupuestales asignados en forma directa o transferidos a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el exclusivo cumplimiento de las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en los ámbitos nacional, binacional, regional y multilateral, en sus diferentes vertientes.
- III. La administración, cuantificación y fiscalización de los recursos que la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo reciba de otras fuentes, nacionales e internacionales, mediante procedimientos que garanticen plena transparencia.
- IV. El cabal cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales vigentes y futuros en materia de cooperación internacional suscritos por el Estado Mexicano.

**Artículo 3.** Son sujetos de la presente Ley las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. AMEXCID: La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.



- II. Cooperación Horizontal: La cooperación para el desarrollo económico y social en la que los recursos del oferente son complementados con recursos de contraparte aportados por el receptor.
- III. Cooperación Internacional: La cooperación internacional para el desarrollo definida en los términos y para los efectos del artículo 1 de la presente Ley.
- IV. Cooperación Triangular: Modalidad de cooperación en asociación con una fuente tradicional bilateral o multilateral, para concurrir, conjuntamente, en acciones en favor de una tercera nación demandante, de menor o similar desarrollo relativo.
- V. Cooperación Vertical: La cooperación que se otorga a países en vías de desarrollo sin aporte de recursos de contraparte.
- VI. Cooperante: La persona moral mexicana del sector público que reúna las capacidades técnicas e institucionales para participar en la ejecución de las actividades de oferta o de demanda de cooperación internacional.
- VII. Consejo Consultivo: El Consejo Consultivo de la AMEXCID.
- VIII. Consejos Técnicos: Los Consejos Técnicos para la atención de temas específicos de la cooperación internacional que pueden ser propuestos por el Consejo Consultivo.
- IX. Demanda de Cooperación: Las acciones de cooperación internacional que México requiera para fortalecer sus capacidades educativas, científicas, técnicas y tecnológicas para su proceso de desarrollo.
- X. Director Ejecutivo: El Director Ejecutivo de la AMEXCID.
- XI. Oferta de Cooperación: Las acciones de cooperación internacional que las instituciones mexicanas pueden realizar en apoyo de terceros países, en las modalidades de cooperación vertical, horizontal y triangular.
- XII. Programa: Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- XIII. Registro Nacional: Registro nacional de instituciones y expertos participantes y de acciones de cooperación internacional.
- XIV. Secretaría: La Secretaría de Relaciones Exteriores.
- XV. Tratados Internacionales: Los instrumentos de Derecho Internacional Público a que se refiere la fracción I del artículo 2 de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

**Artículo 5.** La autoridad competente para la aplicación e interpretación de la presente Ley será la Secretaría.

## **Título Segundo** **De los Instrumentos para la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

### **Capítulo I** **Disposiciones Generales**

**Artículo 6.** Son instrumentos para la Cooperación Internacional, los siguientes:

- a) La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y
- b) El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

## **Capítulo II**

### **De la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**Artículo 7.** Se crea la AMEXCID como un órgano desconcentrado de la Secretaría, en los términos de su reglamento interior, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se señalan en la presente Ley y las demás disposiciones relativas.

**Artículo 8.** La AMEXCID contará con autonomía técnica y de gestión, en los términos de esta Ley y de lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Secretaría, y dispondrá de los recursos materiales y humanos aprobados en términos de las disposiciones aplicables, así como de los recursos financieros conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

**Artículo 9.** La AMEXCID tendrá la estructura administrativa y operativa que prevea el Reglamento Interior de la Secretaría.

**Artículo 10.** La AMEXCID tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Concertar, coordinar y estimular las acciones de cooperación internacional con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- II. Coadyuvar con la Secretaría en la elaboración del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, conforme a lo dispuesto en la Ley de Planeación, el cual deberá ser presentado al Consejo Consultivo para sus observaciones y recomendaciones;
- III. Asesorar a la Secretaría, en el ámbito de su competencia, sobre los tratados internacionales y convenios interinstitucionales que suscriba en materia de cooperación internacional;
- IV. Apoyar, supervisar, evaluar y dar seguimiento, en el ámbito de su competencia y en coordinación con las instituciones cooperantes que correspondan, a la ejecución de las políticas y acciones de cooperación internacional de conformidad con los lineamientos del Programa;
- V. Establecer, bajo criterios objetivos y transparentes, la calificación de cooperante y precisar los alcances de su misión, en los acuerdos internacionales que se suscriban en la materia, tanto para los nacionales mexicanos que participen en acciones de cooperación internacional en terceros países como de extranjeros que lo hagan en México, sin perjuicio de lo establecido en los tratados internacionales;
- VI. Celebrar, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, de municipios, universidades e instituciones de educación superior e investigación, pertenecientes al sector público, para la realización de acciones de cooperación internacional;
- VII. Celebrar, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, convenios de colaboración con agencias de cooperación internacional de otras naciones para realizar acciones conjuntas en terceros países con menor desarrollo relativo, con apego al artículo 8 de esta Ley;
- VIII. Administrar, como parte de sus funciones, el Registro Nacional y el Sistema Nacional de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo;

- IX. Promover, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, la constitución de un fondo para el financiamiento de las acciones de cooperación internacional y de los programas específicos consignados en acuerdos y convenios, conforme a lo dispuesto en el Capítulo I del Título Cuarto de esta Ley;
- X. Ejercer las funciones generales asignadas en el Reglamento Interior de la Secretaría y en acuerdos reglamentarios que de él deriven, y
- XI. Las demás que le correspondan, conforme a las disposiciones legales aplicables.

**Artículo 11.** Es obligación expresa de la AMEXCID identificar opciones de cooperación internacional y, en su caso, elaborar las evaluaciones previas a la ejecución de los proyectos que se deriven de ellas, en coordinación con las instancias e instituciones involucradas, a fin de contar con referentes claros para la formulación de evaluaciones de los resultados e impactos al término de su ejecución, cuya elaboración será igualmente obligación expresa de la propia AMEXCID.

**Artículo 12.** La AMEXCID, con apoyo en los datos del Registro Nacional, deberá desarrollar una metodología para contabilizar el total de los recursos humanos, financieros y técnicos que el conjunto de los cooperantes mexicanos destinen a este propósito.

**Artículo 13.** Es responsabilidad de la AMEXCID que su personal se mantenga actualizado en relación con las mejores prácticas en materia de cooperación internacional, desarrolladas, adoptadas y aplicadas por agencias de cooperación de terceros países y por organismos multilaterales especializados.

### **Capítulo III**

#### **De las Autoridades de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**Artículo 14.** La dirección y administración de la AMEXCID corresponden al Director Ejecutivo.

La Dirección Ejecutiva contará con la estructura orgánica y administrativa que se establezca en el Reglamento Interior de la Secretaría.

### **Capítulo IV**

#### **Del Consejo Consultivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**Artículo 15.** El Consejo Consultivo de la AMEXCID se constituye con el propósito de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o su equivalente, y de la política pública en esta materia, cuya definición es responsabilidad de la Secretaría. El Consejo Consultivo estará integrado por un representante de cada una de las Secretarías y entidades que se mencionan a continuación, quienes tendrán derecho a voz y voto:

- a) Secretaría de Gobernación;
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores;
- c) Secretaría de la Defensa Nacional;
- d) Secretaría de Marina;
- e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- f) Secretaría de Desarrollo Social;

- g) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- h) Secretaría de Energía;
- i) Secretaría de Economía;
- j) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- k) Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- l) Secretaría de la Función Pública;
- m) Secretaría de Educación Pública;
- n) Secretaría de Salud;
- ñ) Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- o) Secretaría de la Reforma Agraria;
- p) Secretaría de Turismo;
- q) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- r) Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; y
- s) Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La Presidencia del Consejo Consultivo estará a cargo del Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los integrantes propietarios del Consejo Consultivo deberán contar con sus respectivos suplentes, los cuales habrán de tener el nivel jerárquico inmediato inferior y contarán con las mismas facultades que los propietarios en caso de ausencia de éstos.

El Consejo podrá solicitar a su presidente invitar a representantes de los Gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de los sectores privado, social y académico, quienes participarán con derecho a voz.

Los cargos en el Consejo Consultivo serán de carácter honorífico.

**Artículo 16.** Corresponde al Consejo Consultivo de la AMEXCID:

- I. Conocer el Programa y, en su caso, hacer recomendaciones a la Secretaría para su correcta integración;
- II. Formular recomendaciones sobre proyectos y programas específicos de cooperación internacional y líneas generales de acción de la AMEXCID;
- III. Conocer de las evaluaciones anuales sobre los resultados de las acciones de cooperación y asistencia internacional realizadas o coordinadas por la AMEXCID y emitir opinión sobre las mismas, y
- IV. Sesionar ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando se considere que existen asuntos de especial interés o trascendencia en las materias de su competencia.

El Presidente del Consejo Consultivo, podrá convocar a reuniones de los Consejos Técnicos que se constituyan a propuesta del Director Ejecutivo para que opinen o participen en la elaboración y evaluación de acciones específicas de cooperación internacional en temas especializados.

**Artículo 17.** Los acuerdos en el seno del Consejo Consultivo se tomarán por mayoría simple; en caso de empate, el Presidente del mismo tendrá voto de calidad.

## **Capítulo V**

### **Del Director Ejecutivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**Artículo 18.** Al frente de la AMEXCID habrá un Director Ejecutivo, quien será propuesto por el titular de la Secretaría y designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

**Artículo 19.** El Director Ejecutivo tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer políticas, lineamientos, criterios, sistemas y procedimientos de carácter técnico y administrativo, que deban regir en las áreas administrativas con que cuente la AMEXCID;
- II. Acordar y suscribir los convenios y contratos relativos a la AMEXCID, de conformidad con las disposiciones y lineamientos que fijen las unidades administrativas centrales de la Secretaría;
- III. Administrar los recursos humanos, así como los financieros y materiales que se le asignen a la AMEXCID para el desarrollo de sus actividades;
- IV. Coordinar con el conjunto de instituciones cooperantes las acciones necesarias para la elaboración del Programa y presentar la propuesta al Consejo Consultivo;
- V. Realizar las acciones que se requieran para el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas establecidos en el Programa y coordinar su ejecución, de conformidad con las políticas, lineamientos y procedimientos emitidos por la Secretaría, tomando en cuenta las recomendaciones del Consejo Consultivo;
- VI. Plantear al Consejo Consultivo la constitución de Consejos Técnicos para el tratamiento de temas específicos de cooperación internacional, con la participación de los especialistas de las dependencias y entidades consignadas en el artículo 3;
- VII. Elaborar el anteproyecto del Programa de presupuesto anual de la AMEXCID, sometiéndolo a la consideración de la Secretaría y, una vez aprobado, conducir su correcta y oportuna ejecución;
- VIII. Proponer los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios al público, relativos a la AMEXCID, previo dictamen de la Oficialía Mayor de la Secretaría, los cuales deberán ser expedidos por el Titular de la Secretaría;
- IX. Proponer al titular de la Secretaría la delegación de atribuciones en servidores públicos subalternos;
- X. Participar, en el ámbito de su competencia, en el diseño y establecimiento de los mecanismos de coordinación y concertación que se establezcan con las autoridades federales, estatales y municipales;
- XI. Coordinarse con los titulares de las unidades administrativas de la Secretaría para el eficaz despacho de los asuntos de su competencia;

- XII.** Proporcionar la información, los datos, criterios de calificación o de la cooperación técnica que le sea requerida oficialmente, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- XIII.** Vigilar que se cumpla estrictamente con las disposiciones legales y administrativas en todos los asuntos cuya atención le corresponda;
- XIV.** Cumplir con las normas de control y fiscalización que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- XV.** Presentar al Consejo Consultivo el informe semestral del desempeño de las actividades de la AMEXCID, incluido el ejercicio del presupuesto y los estados financieros correspondientes, las metas propuestas y los compromisos asumidos, sin perjuicio de hacer lo propio con la Secretaría;
- XVI.** Asistir a las sesiones del Consejo Consultivo con derecho a voz, pero sin voto;
- XVII.** Desempeñar el cargo de Secretario Ejecutivo del Consejo Consultivo, y
- XVIII.** Las demás que le confieran la presente Ley, el Reglamento Interior de la Secretaría, así como otras disposiciones legales aplicables.

**Artículo 20.** Para ser Director Ejecutivo de la AMEXCID se requiere:

- 1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- 2. Contar con experiencia en la materia objeto de la AMEXCID;
- 3. Haber desempeñado cargos afines a la cooperación internacional para el desarrollo cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencias en materia administrativa, académica o científica;
- 4. Tener cumplidos treinta años de edad al día de su designación, y
- 5. Gozar de buena reputación.

**Artículo 21.** El Director Ejecutivo de la AMEXCID no podrá desempeñar, durante el ejercicio de su encargo, ningún otro empleo, cargo o comisión distintos que sean remunerados, con excepción de los de carácter docente o científico.

## **Capítulo VI**

### **Del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**Artículo 22.** Las políticas y mecanismos de ejecución de la Cooperación Internacional estarán establecidos en el Programa correspondiente.

**Artículo 23.** El Programa es la base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera.

**Artículo 24.** El Programa deberá contemplar los siguientes aspectos:

- I. La política general de cooperación internacional consistente en el conjunto de acciones de transferencia de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras, de terceros países y de organizaciones

internacionales a México, y de México a terceros países, con el propósito fundamental de fortalecer en ambos casos las capacidades nacionales para el desarrollo;

- II. La identificación de las áreas geográficas que resulten prioritarias para el interés de México en materia de oferta de cooperación internacional, en primer término Centroamérica y el resto de los países de América Latina y el Caribe;
- III. La identificación de los contenidos prioritarios de la cooperación internacional, entre los cuales deberán de figurar de manera obligada: investigación científica y tecnológica en todos los ámbitos de interés nacional, salud, educación, protección del medio ambiente y prevención de desastres, bajo los principios señalados en el último párrafo del artículo primero de esta Ley;
- IV. Los medios y estrategias contemplados para el cumplimiento de los objetivos del Programa, y
- V. Las políticas que regirán la coordinación y concertación del Ejecutivo Federal con las dependencias y entidades enunciadas en el artículo 3 de este ordenamiento, en materia de cooperación internacional.

**Artículo 25.** En la orientación de la política de cooperación internacional, el Programa deberá:

- I. Estimular la participación de las dependencias y entidades del sector público, así como de los centros de investigación científica y de desarrollo tecnológico, y de los organismos culturales, también pertenecientes al sector público, en las acciones de cooperación internacional;
- II. Establecer los lineamientos para garantizar el apoyo a la cooperación internacional de México por parte de las representaciones diplomáticas y consulares del Gobierno Federal en el exterior;
- III. Impulsar la concertación de convenios, acuerdos marco y otros instrumentos jurídicos de cooperación internacional;
- IV. Promover la diversidad cultural y la proyección de México en el exterior como un Estado pluriétnico y multicultural;
- V. Privilegiar la demanda de cooperación internacional para fortalecer la formación de recursos humanos en las áreas de mayor importancia estratégica para el desarrollo nacional.
- VI. Promover el fortalecimiento institucional para la cooperación internacional, con especial énfasis en la formación de recursos humanos especializados en la gestión de la oferta mexicana en la materia;
- VII. Propiciar la celebración de acuerdos internacionales para la realización de proyectos de cooperación internacional de gran impacto y largo alcance, participando de manera activa en los organismos de cooperación internacional de distinta índole de los que México forme parte;
- VIII. Incorporar lo dispuesto en las leyes mexicanas en lo relativo a la prestación de ayuda humanitaria en casos de desastres, y
- IX. Garantizar la coherencia con la consecución de los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, así como con aquellos otros acuerdos y convenciones internacionales que incidan en la cooperación internacional y de los que México forme parte.

**Artículo 26.** El Programa deberá ser evaluado anualmente por la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que en materia de evaluación correspondan a otras instancias, y podrá ser revisado cada dos años para ajustarlo tanto a las modificaciones que se produzcan en los ámbitos específicos de su aplicación, como a los avances y limitaciones que se observen en su ejecución.

**Título Tercero**  
**Del Registro de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**Capítulo I**  
**Del Registro Nacional de la Cooperación Internacional**

**Artículo 27.** Se crea el Registro Nacional, como una función de la AMEXCID, que estará bajo su responsabilidad directa, sujeto a las disposiciones que al efecto prevea el Reglamento Interior de la Secretaría.

**Artículo 28.** En el Registro Nacional se inscribirán:

- I. La relación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participantes en las acciones de cooperación internacional;
- II. Los acuerdos y convenios en materia de cooperación internacional suscritos por el gobierno mexicano con otros gobiernos y entidades multilaterales;
- III. Los proyectos y acciones de cooperación internacional en los cuales participen como receptores o donantes las dependencias e instancias consignadas en el artículo 3, y en cuya promoción, acuerdo y ejecución participen la Secretaría y/o la AMEXCID;
- IV. Las ofertas de cooperación internacional en materias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras presentadas a México por instituciones y gobiernos extranjeros y por organizaciones multilaterales;
- V. Las demandas de cooperación internacional en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera, planteadas a México por terceros países;
- VI. Los sujetos enunciados en el artículo 3 que hubieran recibido de la AMEXCID la calificación de cooperantes;
- VII. Los acuerdos de cooperación internacional que celebren, tanto en calidad de oferentes como de demandantes, las dependencias y entidades consignadas en el Artículo 3 y los centros de investigación pertenecientes al sector públicos;
- VIII. Los informes de los cooperantes mexicanos y extranjeros al término de sus misiones de cooperación internacional;
- IX. Los tratados internacionales y las disposiciones jurídicas referidas directa o indirectamente a la cooperación internacional para el desarrollo;
- X. Los montos de las asignaciones presupuestales federales al Fondo Nacional para la Cooperación Internacional, así como los fideicomisos creados para el financiamiento de proyectos específicos;
- XI. Las evaluaciones de los resultados finales de las acciones de cooperación internacional coordinadas por la AMEXCID, y
- XII. Los montos, modalidades y ejercicio de los recursos financieros, las donaciones y las aportaciones en especie provenientes de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, que se deriven de los esquemas de cooperación internacional de los que forme parte el Estado Mexicano.



## **Capítulo II**

### **Del Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**Artículo 29.** Con base en la información inscrita en el Registro Nacional, la AMEXCID creará, organizará, administrará y mantendrá actualizado, como una de sus funciones, el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, estableciendo un banco de información que permita identificar la concurrencia y, en su caso, la duplicidad de esfuerzos, así como las posibles iniciativas contradictorias de cooperación internacional que impulsen las dependencias e instancias de la Administración Pública Federal.

La información inscrita en el Registro Nacional será pública y estará sujeta a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

**Artículo 30.** Toda persona tendrá derecho a que la AMEXCID ponga a su disposición la información puntual que solicite sobre la cooperación internacional para el desarrollo, en los términos previstos por las leyes.

**Artículo 31.** La AMEXCID, bajo la coordinación de la Secretaría, diseñará y pondrá en práctica una política de divulgación de los resultados y beneficios de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo, precisándose las gestiones del Estado mexicano en carácter de receptor y de oferente de dicha cooperación.

**Artículo 32.** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal otorgantes o beneficiarias de las acciones de cooperación internacional estarán obligadas a colaborar con la AMEXCID en la organización y actualización del sistema de información, mediante la presentación anual de informes sobre los acuerdos interinstitucionales que celebren en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

## **Título Cuarto**

### **Del Financiamiento de la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**Artículo 33.** Las acciones de cooperación internacional se financiarán con asignaciones presupuestales federales aprobadas por la Cámara de Diputados, así como con aportaciones financieras y en especie de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, y con aportaciones financieras y en especie de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

## **Capítulo I**

### **Del Fondo Nacional y otros Fondos de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**Artículo 34.** El Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo se integrará con las asignaciones presupuestales federales para Programas de Cooperación Internacional, en el marco del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y por las aportaciones enunciadas en el artículo 33 de este ordenamiento.

**Artículo 35.** Los recursos del Fondo tendrán como destino la consecución de los objetivos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, para sufragar entre otros, los siguientes costos:

- I. Capacitación de personas para que actúen en acciones de cooperación internacional;
- II. Movilización a terceros países de las personas a las que se refiere la fracción anterior;
- III. Adquisición de materiales didácticos para respaldar las acciones de cooperación internacional;
- IV. Donación de equipos y materiales a países con menor grado de desarrollo relativo, para la aplicación de los conocimientos transferidos, y

- V. Asunción de los costos de estancia en México de cooperantes extranjeros cuando así lo estipulen los convenios internacionales respectivos.

**Artículo 36.** El Fondo Nacional de Cooperación Internacional podrá ser receptor de recursos externos destinados a proyectos específicos de cooperación internacional para el desarrollo y, en su caso, efectuará la transferencia de los mismos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de su ejecución, con apego a lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos en la materia.

**Artículo 37.** El Fondo Nacional de Cooperación Internacional se administrará mediante un fideicomiso constituido conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, considerando que la cooperación internacional constituye una prioridad estratégica tanto para el desarrollo como para la política exterior de México.

**Artículo 38.** El Comité Técnico y de Administración del fideicomiso estará integrado por representantes de la Secretaría, de la AMEXCID y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 39.** La AMEXCID podrá promover la constitución de fondos de cooperación internacional para la ejecución de acciones específicas. Los recursos de estos fondos se administrarán mediante fideicomisos especiales, constituidos conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Los Comités Técnicos y de Administración de estos fideicomisos se integrarán con funcionarios de la Secretaría, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participen en los proyectos a los cuales se asignarán los fondos.

**Artículo 40.** Los bienes donados a favor de las entidades federativas y los municipios, invariablemente se incorporarán al patrimonio del Estado o de los municipios.

**Artículo 41.** La AMEXCID, por conducto de la Secretaría, presentará a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública un informe anual sobre los recursos financieros recibidos y aplicados directamente por la propia Agencia.

**Artículo 42.** Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública intervendrán, en el marco de sus respectivas competencias, para evaluar y fiscalizar la gestión de los flujos financieros realizados directamente por la AMEXCID y por los fideicomisos creados en los términos establecidos en esta Ley.

## TRANSITORIOS

**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor a los diez días siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) para el Desarrollo a que se refiere la presente Ley, deberá constituirse dentro de los 120 días siguientes a su entrada en vigor, mediante la reasignación de los recursos de todo tipo que se destinan actualmente a las tareas de cooperación internacional en la estructura y presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los programas, proyectos y demás acciones que, en cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley y en razón de su competencia, corresponda ejecutar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán sujetarse a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para dichos fines en el Presupuesto de Egresos de la Federación y a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**Artículo Tercero.** El Programa a que se refiere la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, deberá ser integrado dentro de los 120 días que sigan a la constitución de la AMEXCID.

**Artículo Cuarto.** El Registro Nacional deberá ser instituido, como una función de la AMEXCID, dentro de los 240 días siguientes a la constitución del órgano desconcentrado.

**Artículo Quinto.** El Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo a que se refiere la presente Ley, deberá constituirse dentro de los 120 días siguientes a la constitución de la AMEXCID, integrando como recursos semilla aquellos que ya forman parte del presupuesto, tales como el Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, el Programa de Acciones Estratégicas de México con el Caribe, el Programa de Cooperación entre México e Iberoamérica y el Fondo 22 México/OEA, así como los recursos de contraparte de los proyectos de cooperación acordados con la Unión Europea y varios países pertenecientes a la OCDE.

**Artículo Sexto.** La Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los 100 días siguientes a la aprobación de la Ley en la materia, propondrá al Ejecutivo Federal la adecuación del Reglamento Interior que la rige, a fin de incluir a la AMEXCID como órgano desconcentrado y señalar las atribuciones que esta Ley le confiere.

**Artículo Séptimo.** La Secretaría de Relaciones Exteriores, una vez promulgada la presente Ley en el Diario Oficial de la Federación, le destinará a la AMEXCID recursos presupuestales que le hayan sido asignados en el ejercicio fiscal en curso, a fin de iniciar sus trabajos en el tiempo señalado en este capítulo.

**Artículo Octavo.** El personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores que, en aplicación de esta Ley pase a la AMEXCID, incluido el perteneciente al Servicio Exterior Mexicano, en ninguna forma resultará afectado en los derechos que haya adquirido en virtud de su relación laboral con la Administración Pública Federal.

**Artículo Noveno.** Si alguna unidad administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores pasa a formar parte de la AMEXCID, el traspaso se hará incluyendo al personal a su servicio, mobiliario, archivo y, en general, el equipo que la dependencia haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo.