



**ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN
AL DESARROLLO HACIA
CENTROAMÉRICA, 2001-2011:
ACCIÓN PRIORITARIA
DE LA POLÍTICA EXTERIOR
MEXICANA**

Sergio Vázquez Meneley

El presente documento es el III Premio Luis Miguel Puerto a la investigación. Es un trabajo presentado como resultado final al título de Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo. Cátedra Iberoamericana de Santander. Dicho reconocimiento al mérito académico es parte de la política de publicaciones del IUDC de la Complutense, el Máster de Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo, de la Universidad del País Vasco, del Máster Universitario en Desarrollo Económico y Cooperación de la Universidad de Murcia, del Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Cátedra de Cooperación Internacional con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria, Máster en Cooperación Internacional para la inclusión social y la reducción de la vulnerabilidad del Instituto para la Cooperación y el Desarrollo Humano de la Universidad Camilo José Cela. Los objetivos que persiguen estas instituciones es fomentar la excelencia en la investigación en los temas de la cooperación y del desarrollo.

ÍNDICE

Lista de Acrónimos y Siglas	12
Resumen	15
Introducción	17
1. El papel de la cooperación al desarrollo entre México y Centroamérica, revisión de décadas previas	21
1.1 El rol de México como donante internacional	21
1.2 México y Centroamérica, del acercamiento comercial a la cooperación	26
1.3 El Diálogo y la cooperación al desarrollo a través del Mecanismo Tuxtla	31
2. Del Plan Puebla-Panamá a Mesoamérica, la cooperación mexicana hacia Centroamérica 2001-2011	37
2.1 Nuevo instrumento, poca definición: El surgimiento del Plan Puebla-Panamá	37
2.1.1 Altas expectativas, poco resultados: el declive del PPP	43
2.2 Nuevo impulso a la cooperación regional a través del Proyecto Mesoamérica	47
2.3 Entre el pragmatismo y el rezago: la evolución de las instituciones mexicanas de CID	55
3. Ejercicio de evaluación de la política mexicana de CID hacia Centroamérica 2001-2011	61
3.1 Análisis de la política	64
3.2 Análisis de la trayectoria institucional	74
4. Conclusiones	79
Anexo	83
Bibliografía	91

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. La cooperación al desarrollo dentro de la política exterior de México	24
Figura 2. Cronología de TLC´s entre países centroamericanos y México	31
Figura 3. Temas incluidos en el Plan de Acción Tuxtla I	34
Figura 4. Ejes e Iniciativas del PPP con el país líder	39
Figura 5. Comparativo de proyectos registrados entre 2004 y 2006	43
Figura 6. Análisis FODA del Plan Puebla-Panamá	46
Figura 7. Criterios básicos que debe cumplir un proyecto dentro del PM	48
Figura 8. Organigrama de AMEXCID	58
Figura 9. Documentos Nacionales de Desarrollo consultados	65
Figura 10. Criterio de apropiación en la cooperación mexicana	69
Figura 11. Objetivos de la cooperación mexicana que coinciden con los ODM	74

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 1. Número de acciones de cooperación hacia Centroamérica por sector, 1991-1995	32
Gráfica 2. Número de proyectos de cooperación mexicana en los países centroamericanos y la región, 1996-2001	34
Gráfica 3. Fuentes de financiación de la cooperación mexicana con Centroamérica y el Caribe, 1997- 2006 (Valores en miles de dólares, redondeo)	41
Gráfica 4. Destino de los recursos de la cooperación mexicana, 1997-2006 (Valores en miles de dólares)	42
Gráfica 5. Número de proyectos de cooperación mexicana con Centroamérica, 2002-2006	45
Gráfica 6. Financiación de la cartera total de proyectos regionales, 2008 (%)	51
Gráfica 7. Número de acciones de cooperación entre México y los países centroamericanos, 2007- 2012	52
Gráfica 8. Número de proyectos de cooperación entre México y Centroamérica, 2010- 2012	53
Gráfica 9. Porcentaje del número total de proyectos realizados por la cooperación mexicana entre 2001-2011	71

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. IDH de los países de Centroamérica y México 2013	25
Tabla 2. Proyectos en diseño y ejecutados dentro del PM	48
Tabla 3. Proyectos emblemáticos y área de cooperación en el PM	49
Tabla 4. Número de proyectos de CID mexicana en Centroamérica por dimensión, 2010-2012	54
Tabla 5. Coincidencias entre las Iniciativas del PPP y PM y las prioridades de desarrollo de los países centroamericanos, 2001- 2011	66
Tabla 6. Comparación entre las prioridades temáticas de la cooperación mexicana y las prioridades nacionales plasmadas en los documento de los países centroamericanos, 2001- 2011	67
Tabla 7. Revisión de las Declaraciones Tuxtla respecto a la apropiación de los países centroamericanos de sus políticas de desarrollo	68
Tabla 8. Resultados del ejercicio de evaluación de la política mexicana de CID	77
Tabla 9. Matriz del ejercicio de evaluación de la política mexicana de CID	84

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional al Desarrollo
APP	Alianzas Público Privadas
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
Bancomext	Banco de Comercio Exterior de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CMCCAC	Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica y El Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Comunidad Andina de Fomento
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
CSS	Cooperación Sur-Sur
CT	Cooperación Triangular
DGCTC	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica
FODA	Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMEXCI	Instituto Mexicano de Cooperación Internacional

LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MCCA	Mercado Común Centroamericano
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG´s	Organizaciones No Gubernamentales
PRM	País de Renta Media
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPP	Plan Puebla - Panamá
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PM	Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica
SEP	Secretaría de Educación Pública
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SEGIB	Secretaría Iberoamericana
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SIMEXCID	Sistema de Información sobre Cooperación
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
TLC (´s)	Tratado de Libre Comercio (Tratados)
URECI	Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional

RESUMEN

A principios del siglo XXI, el peso económico de México a nivel internacional y los cambios políticos que se han producido en este país, propiciaron que los gobiernos de la transición democrática comenciarán a echar mano de nuevos mecanismos de política exterior, es el caso de la cooperación internacional al desarrollo, la cual se ha intensificado principalmente en la región de influencia natural de México: Centroamérica. Por esta razón es pertinente realizar un estudio sobre el desarrollo que ha tenido la política mexicana de cooperación al desarrollo hacia esta región, conocer las fortalezas y debilidades de esta política pública y reunir insumos para futuras intervenciones en esta región.

INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en abril 2011, México institucionalizó la cooperación internacional al desarrollo, dotándola de elementos que la convierten en una política de Estado. Por esta razón, es necesario comenzar a producir estudios y trabajos académicos, desde las diversas disciplinas del conocimiento, sobre este tema, para mejorar el diseño, la planeación, la ejecución y la evaluación de la política mexicana de cooperación al desarrollo.

El presente ensayo analizará el papel que México ocupa como donante en la cooperación, específicamente en las acciones dirigidas hacia Centroamérica, región prioritaria por intereses de política interna y exterior. El objetivo de este trabajo es formular propuestas que hagan de la cooperación con Centroamérica un recurso eficiente de política exterior para lograr mejores resultados en beneficio de los países centroamericanos y México. Este objetivo se intentará alcanzar a través de un ejercicio de evaluación de la política mexicana de cooperación al desarrollo, el cual se presentará en el Capítulo 3, con el que se pretende resaltar la importancia que la evaluación tiene en cualquier política pública en general, y en específico, en la política de cooperación al desarrollo; área en la que México se mantiene a la zaga, por los escasos trabajos de evaluación que existen y que pueden aportar insumos de calidad para la obtención de mejores resultados de desarrollo de esta política.

El periodo de tiempo que abarca este análisis va de 2001 a 2011, periodo del que hay registro cualitativo y cuantitativo por parte de diversos informes de cooperación emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica y El Caribe (CMCCAC). Este ensayo se elaboró desde una lente analítica multidisciplinar, ya que en él se emplean herramientas teóricas procedentes de Relaciones Internacionales, Historia, Economía y Ciencia Política.

El Capítulo 1 contiene una breve descripción del papel que México ocupa en el sistema internacional de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) y una revisión histórica de las relaciones entre este país y Centroamérica, para explorar cómo la CID ha estado presente en la historia común de estos países. El Capítulo 2 analiza concretamente la década 2001-2011, en la que han surgido importantes ejemplos de cooperación regional como el Plan Puebla Panamá y el Plan Mesoamérica, en los que la CID ha profundizado; este capítulo cierra con un breve apartado en la que se presentan los cambios y continuidades de las instituciones mexicanas encargadas de gestionar la política de cooperación al desarrollo.

En el último capítulo, se realiza un ejercicio de evaluación de las acciones de cooperación mexicana, tomando como base los criterios que evalúan la política mexicana de cooperación hacia Centroamérica en su conjunto (regional) y hacia cada uno de los países que conforman esta región (bilateral), además de la trayectoria que han seguido las instituciones gubernamentales encargadas de ejecutar esta política pública. A modo de conclusión, se formulan algunas propuestas para reforzar las capacidades de la cooperación hacia Centroamérica y sus posibles áreas de mejora.

1. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ENTRE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA, REVISIÓN DE DÉCADAS PREVIAS

“Los países necesitan compartir sus conocimientos, ser a la vez ‘alumnos’ y ‘docentes’, y valorar igualmente ambas funciones”¹.

1.1 El rol de México como donante internacional

Desde el inicio de este trabajo es pertinente puntualizar qué es la CID, ya que es un concepto nodal para realizar el análisis. La CID se definirá con base en la nueva LCID mexicana como “el flujo de intercambios que se producen entre diferentes actores para promover el desarrollo integral y sostenible”; estos intercambios se llevan a cabo por la movilización de diversos tipos de recursos como los financieros, humanos, técnicos y tecnológicos (AMEXCID, 2013).

Como País de Renta Media (PRM), México ha sido receptor de ayuda; sin embargo, desde hace algunas décadas también ha realizado acciones como donante, lo que hoy lo

1. Lemaesquier, (2009).

caracteriza dentro del sistema de CID. Prado (2010) identifica tres roles en los que México participa: uno como receptor, otro como donante y dentro de éste hace la distinción entre la Cooperación Sur Sur (CSS) con países con menor nivel de desarrollo y la cooperación horizontal, con socios del mismo nivel.

En cualquiera de los roles se pueden identificar diversos intereses de política exterior, ya que la CID es un recurso que es utilizado por los gobiernos para relacionarse con sus contrapartes en el sistema internacional. Los tres macro instrumentos de las relaciones internacionales son: diálogo político, acuerdos comerciales y cooperación. Este ensayo se centra en el tercer instrumento, pero se hará referencia a los otros dos para hablar de las relaciones con Centroamérica.

Alcázar (2009) encuentra dos objetivos de la CID para México: como receptor, se busca el progreso integral de la sociedad y como donante, se busca alcanzar los intereses legítimos en las relaciones internacionales.

El último objetivo contiene diversos intereses que abarcan desde lo económico, político, social hasta lo cultural: “Una extensa gama de combinaciones, la cual puede ir de lo humanitario en sentido estricto hasta lo utilitario sin más” (Alcázar, 2009, p. 120).

Con esta frase se abre un debate sobre si la cooperación que realiza un PRM, como México, se mueve entre el altruismo o en la consecución de sus intereses de política exterior. Según Robinson (citado en Sánchez, 2009), “en la realidad la cooperación no puede darse sin la existencia de un fin específico o una meta que haya impulsado a los actores a elegir cooperar en primer lugar” (p. 142).

Esta idea se ubica dentro de la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales, la cual enuncia que la cooperación siempre va a responder a intereses políticos y económicos de los donantes. La anterior es una característica de

los donantes tradicionales de CID “con el fin de perpetuar las relaciones entre los países fuertes y débiles” (Sánchez, 2009, p. 142).

Sin embargo, entre los intereses también hay acciones con un componente de humanitarismo, en lo que también coincide Sánchez (2009), pues considera que dentro del sistema CID hay fundamentos y principios éticos para que los poderosos colaboren con otros, como una obligación ética para corregir injusticias internacionales. Argumento próximo a la Teoría Idealista de las Relaciones Internacionales.

Este ensayo analizará la CID como un instrumento de política exterior utilizado por los gobiernos para promover sus intereses en los países receptores. México lleva a cabo acciones de cooperación no por altruismo, sino para la consecución de sus intereses (Sanin, 2009, citado en Prado, 2010). Para identificar los intereses del por qué México coopera, es necesario conocer el entramado de relaciones exteriores que existe con la región o con cada país receptor, en donde están insertas las acciones de cooperación al desarrollo.

México cuenta con un marco legal y programático que contiene los lineamientos generales de la CID: los principios constitucionales de política exterior, los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de la SRE. En la siguiente figura se detallan estos documentos y el contenido relacionado a la cooperación.

Figura 1. La cooperación al desarrollo dentro de la política exterior de México



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Sectorial de la SRE 2007-2012

Este ensayo está enfocado no en un país, sino en Centroamérica, como se plasma en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). La integran: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Países que se caracterizan por tener distinto nivel de desarrollo, pobreza y desigualdad. Todos los países centroamericanos son PRM, no obstante, Costa Rica y Panamá están dentro de la renta media alta, y los demás dentro de la renta media baja ².

Lemaesquier (2009), en su análisis sobre el papel de los PRM en la cooperación internacional, señala que estos países registran una baja tasa de dependencia de la ayuda con respecto al PIB; sin embargo, en Centroamérica la mayoría de los países presentan niveles de desarrollo medio con importantes rezagos.

2. El listado del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) divide a los PRM en alta (con ingresos per cápita entre 3, 976 y 12, 275 dólares) y en baja (con ingresos entre 1, 006 y 3, 975 dólares), cifras a 2010 (OCDE, 2011).

Lo anterior también se evidencia al revisar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2013 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el Cuadro 1 se incluye el IDH de la región, incluyendo a México para contrastar el nivel de desarrollo entre donante-receptores.

Tabla 1. IDH de los países de Centroamérica y México 2013

PAÍS	IDH	RANKING MUNDIAL	IDH AJUSTADO POR LA DESIGUALDAD	ESPERANZA DE VIDA AL NACER	AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD	INB ¹ PC (DÓLARES EN PPA 2005)
Belice	0,702	96	nd.	76,3	8,0	5,327
Costa Rica	0,773	62	0,606	79,4	8,4	10,863
El Salvador	0,680	107	0,499	72,4	7,5	5,915
Guatemala	0,581	133	0,389	71,4	4,1	4,235
Honduras	0,632	120	0,458	73,4	6,5	3,426
Nicaragua	0,599	129	0,434	74,3	5,8	2,551
Panamá	0,780	60	0,588	76,3	9,4	13,519
México	0,775	61	0,593	77,1	8,5	12,947

¹ Ingreso Nacional Bruto
Fuente: PNUD 2013

Desarrollo humano medio ■
Desarrollo humano alto ■

En la Tabla 1 destacan tres países por su desarrollo humano alto: Costa Rica, Panamá y México, frente al resto de la región, en donde hay rezagos significativos principalmente en materia de educación e ingreso, lo que debería impulsar la cooperación mexicana hacia esos países.

Sin embargo, la relación entre México y esta región va mucho más allá de temas de desarrollo y pobreza, ya que además de compartir fronteras terrestres y marítimas, a ambos les atañen temas como la seguridad, las migraciones, relaciones económicas y una diversidad de tópicos, todos ellos enmarcados por lazos históricos y culturales.

Para Vergara (2008) estos vínculos facilitan la transmisión de capacidades y experiencias de desarrollo. Es decir, el que presenten niveles de desarrollo similares propicia que estos países cooperen como socios, a través de un diálogo horizontal y no sigan el modelo clásico de la cooperación Norte-Sur de verticalidad.

La CID en la región se fortalece por un estrecho contacto diplomático entre los gobiernos, quienes han creado diversas instituciones dentro de las que se llevan a cabo acciones de cooperación; muchos de estos proyectos son liderados por México, sin eludir los intereses de sus contrapartes.

Por lo anterior, es pertinente conocer cuáles son los intereses que México ha tenido y tiene hacia Centroamérica para ubicar a las acciones de CID en el conjunto de relaciones exteriores que tiene los países en la región, ya que éstas se han modificado a través de la historia, moviéndose entre el activismo y la indiferencia como se presentará en el siguiente apartado.

1.2 México y Centroamérica, del acercamiento comercial a la cooperación

Las relaciones históricas y culturales entre México y Centroamérica son de larga data; su historia podría iniciar desde que ambas partes fueron una sola nación en 1823. No obstante, para aproximarnos al objetivo de este ensayo, el análisis comenzará en la década de 1960, fecha en la que México intentó fortalecer sus relaciones comerciales con Centroamérica, después la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

A mitad de esta década, el gobierno del presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz buscó la manera de no quedar excluido del MCCA y disminuir el déficit de la balanza

comercial mexicana, que con el comercio hacia Centroamérica era superavitaria.

Como registran Castillo et. al. (2010), se comenzó a brindar ayuda técnica a las empresas del Istmo para impulsar las inversiones de empresas mexicanas. En 1966, Díaz Ordaz visitó todos los países de la región con dos propósitos: encontrar una solución amistosa a los conflictos regionales y buscar nuevas formas de relacionarse. En esta visita se firmaron convenios culturales y de cooperación técnica para comenzar con el intercambio de experiencias y la transferencia de tecnología vinculadas con el desarrollo agrícola e industrial (Castillo et. al., 2010).

Ya en la década de los setenta, el gobierno mexicano en turno efectuó la primera actuación de ayuda humanitaria hacia la región centroamericana, específicamente a Nicaragua después del terremoto de 1972, que ocasionó graves daños en Managua. Esta colaboración humanitaria estuvo plagada de errores y omisiones que sirvieron como insumo para posteriores intervenciones realizadas con sus vecinos del sur (Castillo et. al., 2010).

A finales de esa década, en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y en parte de Honduras, comenzaron a gestarse conflictos armados que enfrentaban a los gobiernos republicanos y a las oligarquías contra grupos revolucionarios que buscaban mejorar las condiciones de vida de la población. Esta contraposición desencadenó conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala; cuya magnitud aumentó durante los ochenta. La inestabilidad centroamericana comenzó a preocupar al gobierno de Estados Unidos, que se encontraba en un contexto de confrontación ideológica contra la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), conocido como la Guerra Fría.

Estos conflictos no le eran indiferentes al gobierno mexicano, que hasta entonces había mantenido una actitud neutral pero consciente de lo que representaba la inestabilidad

centroamericana. El auge petrolero que vivía el país le permitió al gobierno de José López Portillo optar por una política más activa con sus vecinos del sur, enfocada en alcanzar la estabilidad política y en erradicar cualquier foco de tensión en la frontera sur.

Una de estas acciones fue la firma del Acuerdo de San José en 1980, entre México y Venezuela, en el que ambos países se comprometieron a otorgar crédito y tasas preferenciales a gobiernos centroamericanos para la compra de petróleo. También en este periodo se firmaron cerca de 200 programas de asistencia técnica y económica, favoreciendo en especial a Nicaragua, a través de donativos y préstamos financieros.

A partir de esta fecha y mediante diversos instrumentos, la diplomacia mexicana se enfocó en terminar con los conflictos armados en la región; algunos de estos fueron: la Declaración Franco Mexicana contra el gobierno de El Salvador; el Plan de Distensión para Centroamérica; El Grupo Contadora y su extensión al Grupo de Apoyo, en el que participaron gobiernos sudamericanos.

En este periodo también se dio el proceso de independencia de la Honduras Británica, Belice, firmemente apoyado por el gobierno mexicano en contra de las intenciones expansionistas de Guatemala. En 1981, Belice proclamó su independencia y México fue el primer país en reconocer el nuevo estatus y de inmediato contribuyó con acciones de cooperación técnica³.

Producto de la situación regional, un flujo cada vez más grande de personas cruzaba la frontera sur de México huyendo de los conflictos armados y en busca de refugio. Por esta razón, el gobierno mexicano tuvo que recurrir a las Naciones Unidas, específicamente el Alto Comisionado para los

3. Políticos beliceños pro independentistas visitaron México durante 1979-1981 para obtener el apoyo de sus homólogos mexicanos. La estrategia de José López Portillo fue brindarles el respaldo sin confrontarse con Guatemala.

Refugiados (ACNUR), para brindar protección a los refugiados ya que no contaba con experiencia en este tipo de políticas. Con ACNUR firmó convenios de retorno voluntario una vez que mejoró la situación en las zonas en conflicto⁴.

La construcción de los acuerdos de paz en Centroamérica fue paulatina e inició con la firma de los Acuerdos de Esquipulas, en los cuales se llamaba a buscar la paz y acabar con la violencia a iniciativa de los propios gobiernos centroamericanos liderados por Costa Rica⁵. De estos Acuerdos se excluyó a México, pese a los esfuerzos realizados por los gobiernos en turno.

Gracias a estas negociaciones de los países del Istmo surgió en 1991 el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)⁶, organismo que estimuló las Comisiones Nacionales de Reconciliación en cada país y también gestionó proyectos de cooperación con donantes internacionales y regionales, en los que se incluyó a México.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, los procesos de retorno de refugiados y la creación de SICA, el gobierno mexicano cambió su forma de relacionarse con Centroamérica abriendo la puerta a nuevos temas de la agenda bilateral y regional; la primera modalidad se caracterizó por la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC's), la segunda por proyectos de cooperación regional dirigidos a alcanzar el desarrollo social, o al menos fue lo que se planteó en el discurso oficial. Como concluye Castillo et. al. (2010) "México pasó de la cooperación directa y la mediación a la

4. A partir de 1993 se inició un proceso de retorno voluntario de los refugiados que terminó en 1999 cuando la ONU declaró la "cláusula de cesación", en la que reconocía que las condiciones que dieron origen al fenómeno habían desaparecido (Castillo et. al., 2010, p. 184).

5. México jugó un papel importante en las Comisiones de Reconciliación de El Salvador y Guatemala. En el primer caso, envió un contingente policial en la Misión de la ONU El Salvador y mantuvo presencia y capacitación policial hasta las elecciones, fue sede de los Acuerdos de Chapultepec de 1992. En el caso guatemalteco, México participó en dos rondas de negociación y como reconocimiento a su labor se invitó al presidente Ernesto Zedillo como testigo de honor en la firma de los Acuerdos de paz.

6. El gobierno del entonces presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, siguió de cerca la creación del nuevo sistema e inició su participación como observador a la par de España y Taiwán.

construcción de mecanismos de cooperación para el desarrollo regional” (p. 200).

Bajo esta lógica, el gobierno del presidente Salinas de Gortari creó la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica en 1990, orientada a administrar y desarrollar un Fondo y un Programa para las acciones de CID ⁷.

El gobierno salinista convocó a sus homólogos centroamericanos para la creación de un foro de diálogo para discutir y atender los problemas regionales. Esto se materializó con el surgimiento en 1991 del Mecanismos de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el cual se ha desarrollado a través de Cumbres, y hasta la fecha es el único espacio desde el que se abordan temas regionales.

Como se menciona líneas arriba, y en paralelo al surgimiento del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, México negoció TLC's ⁸ con casi todos los países de la región (Ver Figura 2). Bajo este contexto, la política exterior mexicana comenzó a buscar otras formas de relacionarse con los países centroamericanos, balanceándose ahora entre lo bilateral y regional, lo que será más evidente en la siguiente década.

7. En 1994 esta comisión se extendió a la región del Caribe. Una de las principales críticas a las que se enfrentó tanto la CMCCAC fue el predominio del enfoque económico en su contenido, pues reconocía entre sus objetivos “contribuir a la liberalización comercial y a la integración económica y comercial” (SRE, 1995).

8. Algunos autores coinciden en que la firma de los TLC's con los países del Istmo surge más de intereses geopolíticos que económicos, ya que el peso comercial de la región para México es mínimo (Castillo et. al., 2010, p. 237).

Figura 2. Cronología de TLC's entre países centroamericanos y México

AÑO	TLC'S
1995	Costa Rica
1998	Nicaragua
2001	El Salvador Guatemala Honduras
2011	Convergencia de los TLC's con todo Centroamérica

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Sectorial de la SRE 2007-2012

1.3 El Diálogo y la cooperación al desarrollo a través del Mecanismo Tuxtla

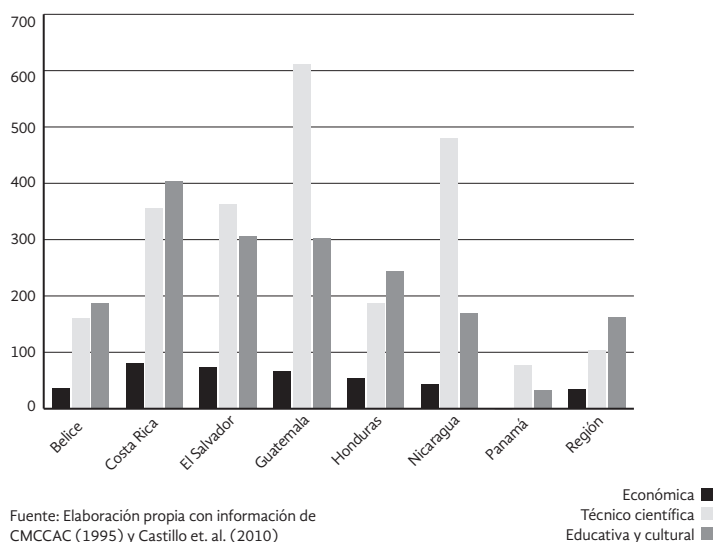
A través de las Cumbres Tuxtla, el gobierno mexicano pretendió diversificar sus relaciones exteriores, que, con la firma del TLC entre Canadá y Estados Unidos y el ingreso de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conocido como “el club de los ricos”, parecían centrarse cada vez más en América del Norte y Europa y alejarse de sus vecinos latinoamericanos.

Con la inserción de México en la economía internacional, Centroamérica se convertía en la región natural donde el país podía realizar CID, relegando el papel de receptor y adoptando el de donante. Como menciona Padro (2010), cada vez más instituciones públicas realizaban acciones de cooperación con su entorno geográfico inmediato.

Para ello la SRE creó la primera Subsecretaría de Cooperación Internacional, con el fin de elaborar el primer Acuerdo General de Cooperación entre México y los cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) como producto de la Cumbre Tuxtla I en 1991. Dicho Acuerdo estableció lineamientos generales para la coordinación bilateral y regional en materia económica, técnica científica y educativa cultural (Castillo et. al., 2010).

Entre 1991 y 1995, la cooperación mexicana hacia Centroamérica se caracterizó por ser bilateral, ya que en el ámbito regional, se carecía de espacios para coordinar proyectos de cooperación debido a la situación post conflicto que atravesaban algunos países. En la Gráfica 1 se muestra como predominada la CID bilateral.

Gráfica 1. Número de acción de cooperación hacia Centroamérica por sector de cooperación, 1991-1995



Fuente: Elaboración propia con información de CMCCAC (1995) y Castillo et. al. (2010)

En la Gráfica 1 se evidencia que aunque se creó el Mecanismo de Tuxtla, que parecía virar a la cooperación regional, la tendencia a la cooperación bilateral continuó en este periodo, cuantitativamente no se presentó un cambio significativo; con los países que más se cooperó fue con aquellos que estaban terminando conflictos civiles. En cuanto a los sectores de cooperación, entre 1991-1995 se priorizó en la cooperación técnica científica, en específico en temas de salud, vivienda, telecomunicaciones, industria y comercio (CMCCAC, 1995).

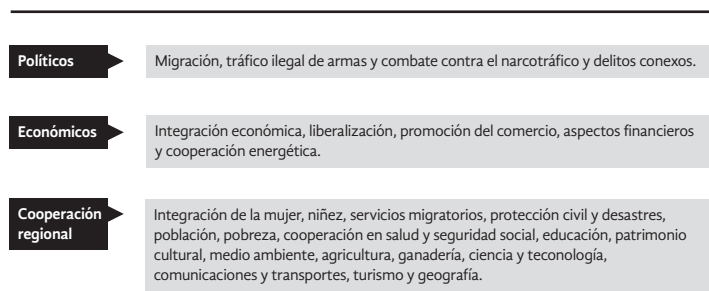
Después de 1995, la cooperación hacia todos los países centroamericanos se redujo; como argumenta Padro (2010), el término de los conflictos armados implicó menos riesgos para la seguridad nacional de México, por lo que se buscaron nuevas formas de colaboración con una agenda más extensa y orientada a la región (p.37).

Desde que asumió la presidencia, el gobierno de Ernesto Zedillo vio a la CID como un elemento central en el diseño de la agenda para el desarrollo, abarcando tópicos de interés a nivel regional como la pobreza, salud y analfabetismo⁹. Con esta visión regional se convocó en 1995 a la Cumbre Tuxtla II en San José, Costa Rica, a la cual se sumaron los gobiernos de Belice y Panamá. En esta Cumbre se acordó reforzar los asuntos regionales a través de una Comisión de Alto Nivel y, paralelamente, se crearon Comisiones Mixtas para asuntos bilaterales.

También en esta Cumbre se diseñó el primer Plan de Acción de Tuxtla, el cual dividió la agenda regional en tres grandes apartados, los que hasta la fecha conforman la agenda central del mecanismo (Ver Figura 3).

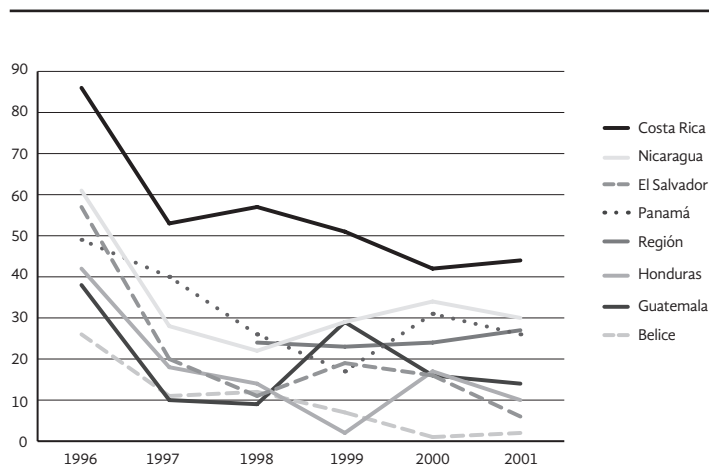
9. Esta postura fue adoptada por el entonces canciller José Ángel Gurría, hoy Secretario General de OCDE.

Figura 3. Temas incluidos en el Plan de Acción Tuxtla I



Fuente: CMCCAC (1996)

Gráfica 2. Número de proyectos de cooperación mexicana en los países centroamericanos y la región, 1996-2001



Nota: No hay información regional para los años 1996 y 1997
Fuente: Elaboración propia con información de CMCCAC (1996 -2001)

Entre 1996 y 2001, se realizaron varias reuniones anuales de cancilleres en las que se consolidó este mecanismo de diálogo. La CID se orientaba más al ámbito regional y reservaba ciertos temas al bilateral, ya que se fueron alcanzando más acuerdos regionales que hacían factible la coordinación en esta modalidad, como se aprecia en la Gráfica 2.

En el Gráfico 2 se evidencia que entre 1996 y 2001 el número de proyectos disminuyó, lo cual puede vincularse a tres causas:

1. Criterios más rigurosos en la selección de proyectos; ya que a partir de la I Reunión de cancilleres de Tegucigalpa 1997, se acordaron mecanismos para el diseño, seguimiento y evaluación de proyectos, con el objeto de tener mejores resultados en la cooperación (CMCCAC, 1997).
2. Cambios de gobierno en los países de la región y México, los cuales priorizaban de distinta manera la CID, lo que repercutió directamente en las instituciones encargadas de gestionar la cooperación. Por ello, el gobierno mexicano creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), entre 1998-2000, como órgano desconcentrado de la Cancillería, el cual sólo tuvo una duración de dos años (Sánchez, 2009).
3. Cancelación de actividades y proyectos por los desastres naturales en la región. Principalmente por huracanes Mitch y George, para los que México destinó ayuda que originalmente estaba contemplada para otros proyectos (CMCCAC, 1998).

Con base en estos antecedentes, en la Cumbre Tuxtla III celebrada en San Salvador, se aprobó el primer Programa Mesoamericano de Cooperación 1998- 2000; el cual se renueva cada dos años y hasta la fecha es el marco pro-

gramático desde el que México coordina la CID (SEGIB, 2011) ¹⁰ .

Con el establecimiento del Mecanismo Tuxtla se observa como la CID transitó entre acciones dispersas a nivel bilateral y un discurso cada vez más enfocado en lo regional; sin embargo, cooperar con cada país continuó siendo más factible.

A través de Tuxtla se inició un proceso que en principio priorizó en temas de seguridad, pero a través de los años se introdujeron otros tópicos orientados al crecimiento económico y al desarrollo. También se construyó la noción de un espacio común con características e intereses similares, llamado Mesoamérica ¹¹, para intentar conformar una unidad ideológica dentro del foro (Alcázar et. al., 2000 y Castillo et. al., 2010).

Estos antecedentes fueron fundamentales para avanzar a otras formas de cooperación, surgidas de una base de consensos que fueron alcanzados a través de la profundización del Mecanismo de Tuxtla.

¹⁰. La aprobación del Programa impulsó acciones de evaluación con el objeto de lograr mejores resultados (CMCCAC, 1999). Uno es el Programa Mesoamericano de Cooperación y otro el Proyecto Mesoamérica en el que se profundizará más adelante.

¹¹. El filósofo alemán, Paul Kirchoff, fue quien definió el concepto Mesoamérica para el estudio y clasificación de la etnografía de la región sur de México y Centroamérica (Martí, 2008).

2. DEL PLAN PUEBLA-PANAMÁ A MESOAMÉRICA, LA COOPERACIÓN MEXICANA HACIA CENTROAMÉRICA 2001-2011

“El asilamiento en un mundo globalizado es muy costoso para cualquier actor”. ¹²

2.1 Nuevo instrumento, poca definición: El surgimiento del Plan Puebla-Panamá

El reconocimiento de la región mesoamericana fue fundamental desde su aparición formal en Tuxtla IV; en adelante, éste será el eje articulador de la CID. A partir del II Programa Mesoamericano 2001- 2002 se comenzó a hablar del Istmo y los estados del sur de México como una región que tenía condiciones y problemas comunes.

En este contexto surgió el Plan Puebla - Panamá (PPP), promovido por el gobierno de Vicente Fox, primer presidente emanado de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI); lo que le dio mayor respaldo para

¹². Schiavon, J. y Velázquez, R., (2010).

proponer un nuevo acercamiento con Centroamérica. El PPP fue el proyecto emblemático foxista, en el cual se intentó fusionar la política exterior con la política social¹³.

Como apuntan Castillo et. al. (2010), el objetivo de este mecanismo era combatir el rezago social y económico de nueve estados del sur mexicano y los siete países centroamericanos por medio de la inversión en infraestructura (p. 215).

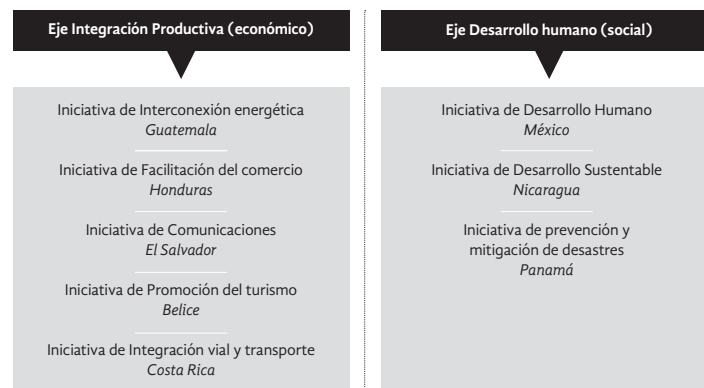
Los nueve estados mexicanos fueron integrados en este proyecto de desarrollo, porque según Pérez (2001) “son los de menor desarrollo relativo” (p. 91), en comparación con los estados del norte y centro del país que sí se encuentran ligados a la economía norteamericana.

Mapa 1. Territorio del Plan Puebla-Panamá



13. La agenda del PPP integró la Estrategia de Desarrollo para Centroamérica en el siglo XXI y la Agenda de desarrollo del sur-sureste de México (Martí, 2008).

Figura 4. Ejes e iniciativas del PPP con el país líder



Fuente: Elaboración propia con información de Altman (2007)

El surgimiento del PPP se concretó por la interlocución que los países del área habían sostenido a lo largo de diez años (Pérez, 2001). En adelante se preveía realizar proyectos regionales, sin descuidar las acciones ejecutadas bilateralmente. De esta forma en 2002, el PPP se integró como un capítulo adicional en las Cumbres Tuxtla.

Los objetivos del PPP fueron dos en concreto: la integración productiva y competitividad, y el desarrollo humano. Estos fueron los dos grandes ejes de acción y dentro de ellos se diseñaron iniciativas regionales, cada una de ellas liderada por un país.

Las iniciativas de infraestructura física fueron centrales en el corto periodo que duró el PPP. Pérez (2001) considera que se incluyeron este tipo de proyectos “porque benefician a un número mayor de personas, son más visibles y pueden captar más financiadores” (p.95). En su análisis sobre las iniciativas, Landa et. al. (2004) señala que

el propósito de cualquier proceso de integración es “acelerar el desarrollo compartido y traducirlo en un mecanismo que permita crear bienes públicos regionales, orientados a lograr una inserción en la economía mundial” (p.125).

Estos autores agregan que las iniciativas del PPP, al menos en el discurso, buscaron alinearse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que en ese entonces surgían a nivel internacional como el nuevo paradigma del desarrollo. Para ello se crearon algunos proyectos como el Programa Mesoamericano de Salud, la Comisión de Acreditación de Proyectos Educativos y el Proyecto de vigilancia epidemiológica.

Dentro del PPP se incluyó a diferentes actores sobre todo en el ámbito financiero, ya que era necesario diversificar los recursos financieros y técnicos para los proyectos. Hasta este momento, la financiación provenía de recursos públicos de los países miembros del PPP y del financiamiento de banca de desarrollo. Ejemplos de actores son: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Comunidad Andina de Fomento (CAF), Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

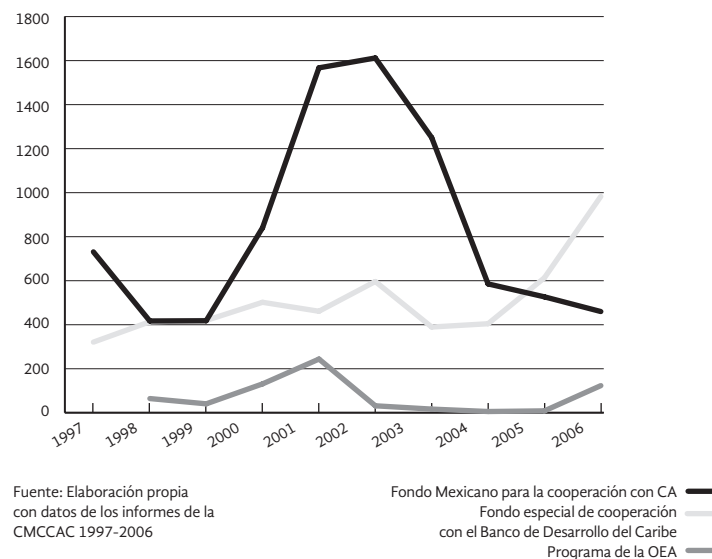
En cuanto al funcionamiento del PPP se acordó que la decisión final de la adopción y financiamiento de los proyectos, ya sea con fondos internos o externos, la tomarían los ministerios de Finanzas o los Bancos Centrales de cada país miembro (Landa, 2004).

Respecto a los recursos de CID procedentes de México, éstos provenían del Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica, abierto en 1991; del Programa de Fortalecimiento de la cooperación técnica establecido entre México y la OEA; y del antes mencionado Acuerdo de San José ¹⁴. En Gráfica 3 se observa la evolución de estos recursos,

14. Este Acuerdo finalizó por la parte venezolana y por la mexicana se sustituyó por el Acuerdo de Yucatán (Romero, 2012).

comparados con un Fondo que estableció México y el BID para el Caribe.

Gráfica 3. Fuentes de financiación de la cooperación mexicana con Centroamérica y el Caribe, 1997-2006 (valores en miles de dólares, redondeo)

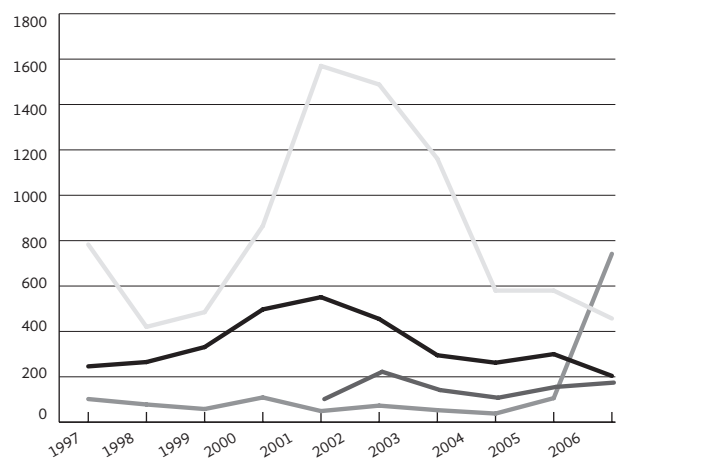


Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de la CMCCAC 1997-2006

Fondo Mexicano para la cooperación con CA
Fondo especial de cooperación con el Banco de Desarrollo del Caribe
Programa de la OEA

En comparación con el Caribe se observa que a través de los dos instrumentos destinados a ofrecer ayuda a Centroamérica; los recursos del Programa de cooperación con Centroamérica que tiene México dentro de la OEA, eran hasta 2006 la principal fuente de la CID hacia esta región. En cuanto a la modalidad de cooperación, la regional cobró importancia en este periodo y los recursos destinados para ello superaron con creces a los dirigidos a la modalidad bilateral como se muestra en la Gráfica 4.

Gráfica 4. Destino de los recursos de la cooperación mexicana, 1997-2006 (valores en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de la CMCCAC 1997-2006

Cooperación regional con Centroamérica
 Cooperación bilateral con Centroamérica
 Cooperación regional con el Caribe
 Cooperación bilateral con el Caribe

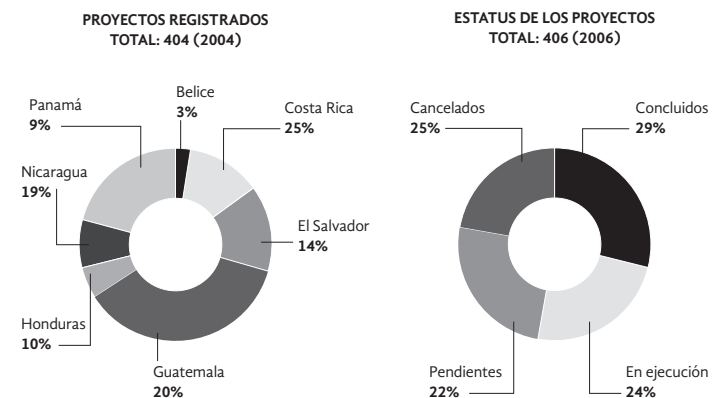
La CID regional ya era superior a la bilateral en años previos al gobierno de Fox; sin embargo, al inicio de la administración los recursos hacia Centroamérica se incrementaron para caer, considerablemente, al final de su gobierno¹⁵. Lo anterior evidencia la falta de coherencia presupuestaria en los recursos destinados a la cooperación, lo que seguramente no permitió la consecución de los proyectos dentro del PPP.

15. Destaca que al término del sexenio hay un incremento de la ayuda bilateral destinada al Caribe para fortalecer los lazos diplomáticos con países como Cuba y República Dominicana.

2.1.1 Altas expectativas, poco resultados: el declive del PPP

Entre las Cumbres de Tuxtla VI (Nicaragua) y Tuxtla VII (Tegucigalpa), se planteó la necesidad de crear la Comunidad Mesoamericana de Naciones, en la que se pretendía impulsar la integración con un “rostro humano”, con énfasis en los proyectos de CID (Castillo et. al., 2010)¹⁶. También se intentó integrar a la sociedad civil a través de un Programa de Información, Consulta y Participación, con asesoría técnica del BID y del BCIE. Se trató de conectar con los beneficiarios directos de los proyectos y otros sectores para una mayor difusión del PPP¹⁷.

Figura 5. Comparativa de proyectos registrados entre 2004 y 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de Castillo et. al. (2010, p.220)

16. Se incluyó a Colombia como miembro de pleno derecho, país que ya venía acercándose a las actividades de la región como observador.

17. En cuanto a los grupos indígenas se creó el Grupo Asesor de Participación Indígena y Étnica para integrar a representantes de grupos indígenas regionales y proponer políticas y estrategias que ayuden a su bienestar (Landa, 2004, p. 147).

Para incluir más temas y fortalecer el Plan, el gobierno de México propuso un Mecanismo de Consulta y Cooperación Regional en Materia de Derechos Humanos, que tenía como objetivos: intercambiar información acerca de políticas públicas en la materia y adoptar posiciones conjuntas a nivel internacional (CMCCAC, 2005). La Cancillería mexicana veía la necesidad de intensificar las relaciones políticas con sus vecinos para adoptar posiciones conjuntas en foros internacionales.

A pesar de estos esfuerzos, la política exterior hacia la región se percibía muy difusa por la decidida incursión de México en el bloque de América del Norte, lo que ocasionó el distanciamiento con varios países latinoamericanos como Venezuela y Cuba¹⁸.

Aunque los recursos para cooperar con la región aumentaron, esto no se tradujo en un incremento en la calidad y número de los proyectos. Castillo et. al. (2010) concluyen que “si bien algunos convenios tuvieron un éxito relativo, sobre todo en el área de cooperación cultural y científico tecnológica, las cifras oficiales no dieron cuenta del alto porcentaje de convenios que sólo quedaron en papel o incluso fueron cancelados” (p. 219).

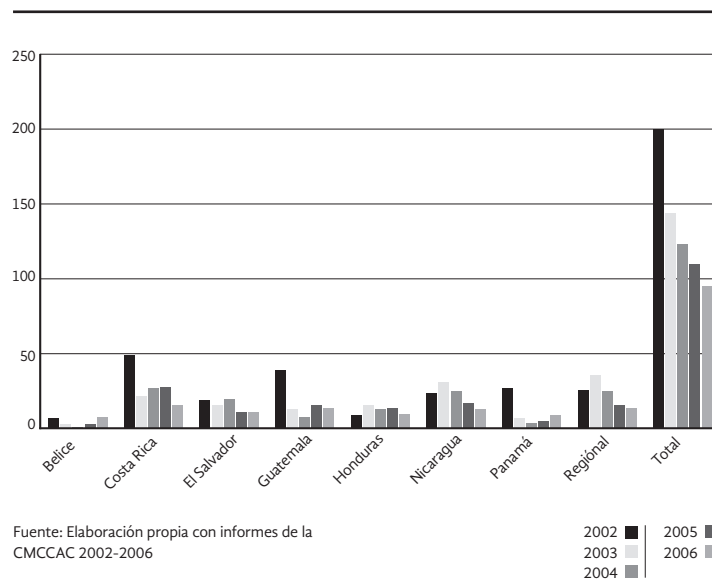
Lo anterior se relaciona con una de las principales críticas al PPP, que reducen a este plan a una simple retórica. En números, lo anterior puede resumirse con los datos de la Figura 5, en donde se muestra que de los 404 proyectos registrados en 2004, 1 de cada 4 estaban cancelados en 2006.

Pellicer (2006) opina que el PPP carecía de una metodología para instrumentar proyectos. Coinciden con esta opinión Castillo et. al. (2010), en cuyo estudio apuntan que en el Plan centroamericano no se reconoció la “necesidad de formular una estrategia centrada en la calidad y no tanto

18. Castillo et. al. (2010) mencionan que con el único país con el que el gobierno foxista tuvo una relación sólida fue con Guatemala, por la problemática migratoria y de seguridad fronteriza.

en la cantidad de proyectos” (p. 220), además de que no se tomaron en cuenta las necesidades económicas y sociales de cada país socio.

Gráfica 5. Número de proyectos de cooperación mexicana con Centroamérica, 2002-2006



Son muchas las críticas en contra del PPP, ya que no logró mantenerse a través del tiempo a pesar de tener metas planteadas a cinco, diez y quince años como lo registra Altman (2007). Algunas de las iniciativas, específicamente las de desarrollo, parecían inconsistentes y no lograron materializarse en programas sólidos y de largo plazo enfocados al desarrollo humano y sustentable de la población mesoamericana.

Landa (2004) opina que las expectativas del PPP fueron muy elevadas, y no se reconoció que este mecanismo “no es la panacea; se trata simplemente de un esfuerzo adicional que complementa e incrementa las capacidades de los gobiernos nacionales para implementar acciones económicas y sociales que persiguen la solución de problemas comunes” (p.149).

Para cerrar este apartado, se presenta un análisis FODA (Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) del PPP para lograr una mejor comprensión del porqué se dejó de lado y se decidió conformar el Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica (PM).

Figura 6. Análisis FODA del Plan Puebla-Panamá



Fuente: Elaboración propia con información de Mora (2010)

2.2 Nuevo impulso a la cooperación regional a través del Proyecto Mesoamérica

Una vez que asumió la presidencia de México Felipe Calderón Hinojosa, la Cancillería realizó las gestiones necesarias para renovar el PPP con el consenso de los gobiernos participantes. Fue así como se convocó a la Cumbre Extraordinaria de Campeche en 2007 para evaluar lo realizado hasta ese momento.

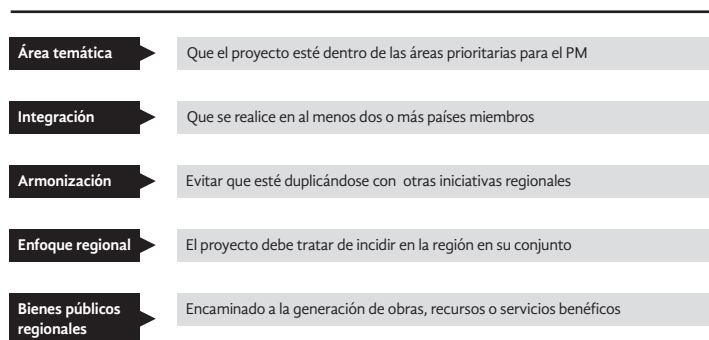
Los mandatarios de Centroamérica, Colombia y México coincidieron en dotar al proceso de integración de una estructura suficiente para que sus proyectos fueran de alto impacto y en un plazo más corto (Martí, 2008). A través de este ejercicio se concluyó que el PPP contribuyó en la construcción de infraestructura básica, necesaria para el desarrollo; pero que este mecanismo requería fortalecerse con una agenda más ambiciosa orientada al desarrollo social.

Como menciona Martí (2008), se pretendía avanzar a una segunda etapa de proyectos con un alto componente social en áreas como salud, educación, medio ambiente, desastres naturales y vivienda ¹⁹. Enfoque que ya se había contemplado dentro de las Cumbres Tuxtla y del propio PPP, pero que hasta la fecha no se había traducido en acciones concretas de desarrollo social.

En 2008 dentro de la Cumbre Tuxtla X en Villahermosa, Tabasco, inició el Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica (PM), pero no fue sino hasta un año después en la Tuxtla XI, donde se firmó el Acta Constitutiva. A través del PM se dejó de lado el liderazgo por países en las iniciativas regionales, para pasar a un nuevo modelo basado en la atención a los proyectos, identificando las capacidades técnicas de cada país.

¹⁹. Dentro del PM se incluyen proyectos de infraestructura, pero se pretendía, como señala la SRE (2006b) “mantener atención prioritaria y permanente de carácter social para mejorar las condiciones de vida (p. 7).

Figura 7. Criterios básicos que debe cumplir un proyecto dentro del PM



Fuente: SRE (2006)

La idea era que los proyectos regionales los ejecutara el país que tuviera más capacidades técnicas o financieras para hacerlo. Se acordaron los Lineamientos para la selección, apoyo y seguimiento de propuestas del PM para realizar una mejor selección de proyectos. Cada proyecto debería reunir 5 criterios básicos para ejecutarse dentro del PM (Ver Figura 7).

Tabla 2. Proyectos en diseño y ejecutados dentro del PM

SECTOR	EN DISEÑO	EN EJECUCIÓN	TOTAL GENERAL
Energía	3	3	6
Telecomunicaciones	-	1	1
Transporte	5	3	8
Facilitación comercial	1	1	2
Vivienda	1	-	1
Salud	1	-	1
Desastres naturales	1	-	1
Desarrollo sostenible	3	-	3
Total general	15	8	23

Fuente: Martí (2008)

El PM cuenta con 23 programas y proyectos, la mayoría de éstos se encuentra en fase de diseño y en ejecución sólo se encuentran ocho proyectos en los sectores de energía, telecomunicaciones, transporte y facilitación comercial; como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 3. Proyectos emblemáticos y área de cooperación en el PM

PROYECTO REGIONAL	ÁREA DE COOPERACIÓN
SIEPAC (Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central)	Energía
AMI (Autopista Mesoamericana de la Información)	Telecomunicaciones
RICAM (Red internacional de Carreteras mesoamericanas)	Transporte
TIM (Tránsito internacional de Mercancías)	Competitividad
SMSP (Sistema Mesoamericano de Salud Pública) Programa Mesoamericano de Vigilancia Epidemiológica	Salud
EMSA (Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental) Acuerdo Voluntario para la conducta ambiental sostenible	Medio ambiente
SMITRRDN (Sistema Mesoamericano de Información Territorial para la Reducción de Riesgos de Desastres Naturales)	Desastres naturales

Fuente: Martí (2008) y Castillo et. al. (2010)

Para sustituir a las iniciativas del PPP se establecieron proyectos emblemáticos, como se observa en la Tabla 2, la mayoría de los proyectos de la nueva iniciativa mesoamericana continuaron siendo de infraestructura, lo cual habla de una continuidad y no cambios en el paso del PPP al PM,

aunque en el discurso se hablaba de una visión más enfocada al desarrollo social. Para reafirmar lo anterior, en la Tabla 3 se enlistan los proyectos emblemáticos del PM y su área de cooperación.

En cuanto al financiamiento de los proyectos del PM, éste proviene de diversas fuentes:

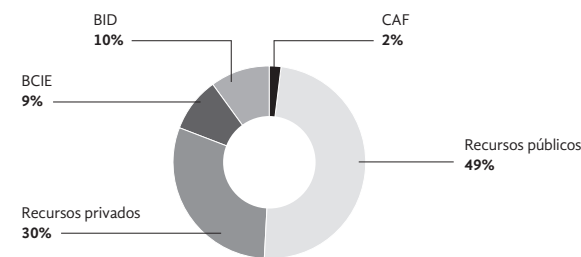
- Presupuestos públicos: recursos propios de cada país o créditos internacionales a los que se pueda acceder, para ello, los organismos financieros aliados: BID, BCIE y CAF, abrieron créditos hacia proyectos mesoamericanos. Por su parte, México financia los proyectos a través del Acuerdo Yucatán y del Fondo hacia Centroamérica de 500 mil dólares, administrado por PNUD (SRE, 2006).
- Cooperación técnica no reembolsable.
- Inversión privada o mixta, financiamientos vía Alianzas Público Privadas (APP).
- Acuerdo de Yucatán. Firmado en Tuxtla XIII, en el cual se aprobó el Fondo de Infraestructura con una aportación de 160 millones de dólares para proyectos regionales.

Este último Acuerdo sustituyó al Acuerdo de San José, luego de que el gobierno venezolano de Hugo Chávez decidió vincular las ventas petroleras a proyectos de desarrollo propios. Por medio del consenso de Yucatán, México busca desligar las ventas petroleras de la cooperación al desarrollo a través del suministro de recursos a proyectos regionales de hasta 85% del costo total, con 5 millones de dólares de donación por proyecto, y del 100% del costo total a las intervenciones en desastres naturales ²⁰.

20. Los recursos del fondo de 160 millones de dólares serán ejecutados por el Banco de Comercio Exterior de México (Bancomext) y el BCIE (SRE, 2006).

Bajo este esquema de financiamiento se intentó aumentar la participación de los organismos financieros aliados y conseguir fondos del sector privado. Previo a 2008, las aportaciones de sector privado ya eran significativas, con el 30% del financiamiento total de los proyectos regionales, ocupando el segundo lugar entre los financiadores, como se muestra en la Gráfica 6.

Gráfica 6. Financiación de la cartera total de proyectos regionales, 2008 (%)



Fuente: Martí 2008

Sin embargo, la entrada de la iniciativa privada es una de las críticas al PM, ya esta iniciativa continúa centrada en proyectos de infraestructura. En Castillo et. al. (2010) argumentan que estos proyectos parecen enfocarse a mejorar las condiciones de libre tránsito de mercancías y contribuir al fortalecimiento de los TLC's, antes que a proyectos de desarrollo.

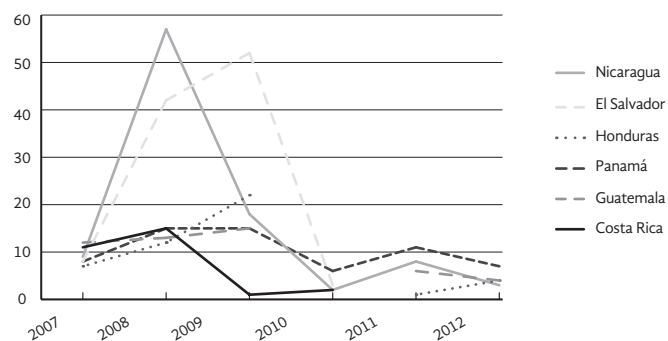
Otra crítica al proyecto mesoamericano es que para lograr una mejor coordinación interestatal se ha construido una compleja estructura institucional que impide la operatividad de los proyectos. Además de que muchos gobiernos de la región, como es el caso de Belice y Honduras, no cuentan

con la estructura institucional adecuada para gestionar proyectos y autofinanciarlos.

Pese a los puntos anteriores, el PM es el principal mecanismo de acercamiento a la región centroamericana orientado a fortalecer la integración económica y social; el que para algunos especialistas cepalinos, contribuye al crecimiento y al desarrollo económico por el simple hecho de buscar la integración (Martí, 2008, p. 38).

En lo referente al ámbito bilateral, el número de acciones de CID aumentó durante 2007 y 2009, especialmente con El Salvador y Nicaragua; como se registra en los informes de la SEGIB.

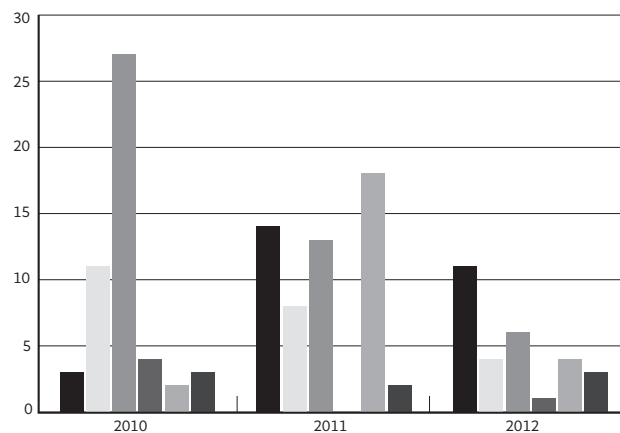
Gráfica 7. Número de acciones de cooperación entre México y los países centroamericanos, 2007-2012



Nota: No hay información regional para los años 1996 y 1997
Fuente: Elaboración propia con información de CMCCAC (1996 -2001)

En cuanto a los proyectos, la Secretaría Iberoamericana (SEGIB) provee información sólo del 2010 al 2012, en ella se reporta que México coopera en primer lugar con Guatemala, seguido de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Honduras, respectivamente.

Gráfica 8. Número de proyectos de cooperación entre México y Centroamérica, 2010-2012



*La falta de información sobre Honduras en 2010 y su disminución en los años posteriores se debe a la ruptura de relaciones diplomáticas a causa del golpe de Estado contra el presidente hondureño, Manuel Zelaya, en 2010.
Fuente: Informes de la SEGIB 2010 – 20012

Costa Rica ■ Honduras ■
El Salvador ■ Nicaragua ■
Guatemala ■ Panamá ■

Respecto a las áreas en las que se realizaron los proyectos bilaterales ²¹, según la clasificación de la SEGIB, a México le interesa cooperar con Centroamérica en la dimensión económica (división de sectores productivos), específicamente con El Salvador, Honduras y Nicaragua; mientras que en la dimensión social, predomina la cooperación con Costa Rica; y en Otras dimensiones, donde se incluyen temas diversos como medio ambiente, cultural y deporte, predomina la cooperación a Guatemala y Panamá (SEGIB, 2010-2012).

21. La SEGIB hace 4 distinciones: dimensión social, dimensión económica (Infraestructura y sectores productivos) y otras dimensiones (SEGIB, 2008).

Tabla 4. Número de proyectos de CID mexicana en Centroamérica por dimensión, 2010-2012

2010-2012	DIMENSIÓN SOCIAL	DIMENSIÓN ECONÓMICA (INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS ECONÓMICOS)	DIMENSIÓN ECONÓMICA (SECTORES PRODUCTIVOS)	OTRAS DIMENSIONES	TOTAL
Costa Rica	17	5	9	12	43
El Salvador	5	4	7	8	24
Guatemala	4	5	12	24	45
Honduras	1	0	3	1	5
Nicaragua	6	2	10	6	24
Panamá	1	0	2	5	8
Total	34	16	43	56	149
%	23	11	29	38	100

Fuente: SEGIB (2010-2012)

2.3 Entre el pragmatismo y el rezago: la evolución de las instituciones mexicanas de CID

Desde que México incursionó en el sistema de CID después de la II Guerra Mundial, ha contado con algún departamento u oficina encargada de gestionar estos temas, ya sea como receptor o donante. Este entramado institucional se ha modificado a través del tiempo y más con el peso que México ha cobrado como oferente de ayuda a nivel regional.

Desde la década de los noventa, el gobierno mexicano realizó cambios institucionales, principalmente en materia económica para adecuarse a los acontecimientos internacionales. Como se menciona en el apartado 2.2, en este periodo México comenzó a insertarse a la económica mundial a través de la firma de varios TLC's (América del Norte, Unión Europea) y el ingreso a diversos organismos como la OCDE y el Mecanismo de Integración Asia Pacífico.

Siguiendo esta tendencia, el país “avanzó en la institucionalización de su agenda económica, pero no en materia de CID” como apunta Mora (2010, p. 9). Las instituciones encargadas de la cooperación permanecieron relegadas y supeditadas a los intereses del gobierno en turno. Ejemplo de lo anterior es la creación del IMEXCI en 1998 como la primera agencia de cooperación. Esta dependencia fue disuelta en 2001 en el periodo de Vicente Fox, cuyo canciller, Jorge Castañeda, prefirió delegar los temas CID a la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) dentro de la SRE²².

A pesar de que IMEXCI tenía un futuro prometedor, éste se vio truncado ya que fue creado a través de un decreto presidencial, el cual se puede eliminar o modificar con un cambio en el Reglamento Interior de la Cancillería. El

22. Como apunta Prado (2010), la importancia de IMEXCI radica en que en este periodo se definieron conceptos nodales como el de CID, con lo que se reconoció la importancia de este recurso de política exterior en pro del desarrollo nacional (p.30).

PPP fue el eje central de la política exterior hacia Centroamérica del gobierno foxista (Garzón, 2010). En principio, todas las actividades del PPP se atendían desde la oficina presidencial, y después pasaron a la Cancillería, primero a través de la Subsecretaría de Relaciones Económicas, luego por la Subsecretaría para América Latina y el Caribe.

En 2004, fue creada una Dirección General encargada de atender lo relacionado al PPP; por su parte, la DGCTC gestionaba todos los proyectos de cooperación bilaterales con los países del Istmo; ésta última dentro de la recién creada Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI). En este periodo es notorio, al menos en el ámbito institucional, la separación en una política de CID para la región y otra para proyectos bilaterales.

Las acciones y competencias de la DGCTC se fueron incrementando y volviéndose más complejas a mediados de la década pasada, y para ello requirieron recursos humanos especializados en las diversas áreas de cooperación. Pese a que se carecía de instituciones enfocadas en la CID, México comenzó a ser percibido por los donantes tradicionales como un socio confiable para realizar proyectos de Cooperación Triangular (CT), ya que incrementó sus capacidades financieras y técnicas para este tipo de alianzas²³.

A partir de 2007, la ex Canciller, Rosario Green Macías impulsó desde el Senado de la República la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), que contemplaba reinstalar la agencia de cooperación, pero esta vez con el suficiente sustento jurídico para que su continuidad no dependiera del interés del gobierno en turno (Sánchez, 2009).

Como apunta Mora (2010), hasta este momento la CID había demostrado una pobre coordinación entre la SRE y las diferentes dependencias e instituciones del gobierno federal y otros actores involucrados. Esta situación era

evidente en las intervenciones de ayuda humanitaria que el gobierno mexicano realizaba cada vez con más frecuencia y magnitud.

El año 2010 fue representativo para la acción humanitaria de México, ya que se contribuyó con recursos humanos, técnicos y financieros en distintos países afectados por desastres naturales, como la erupción del volcán Pacaya en Guatemala y el terremoto que azotó Chile ese año. La participación humanitaria de mayor envergadura desplegada por un gobierno mexicano fue la registrada después del terremoto que afectó a Haití en enero 2010. La cual se caracterizó por el envío sin precedentes de ayuda por parte del gobierno, sector privado y sociedad civil hacia Puerto Príncipe. Este tipo de intervenciones y el aumento del flujo de CID hacia Centroamérica y otros países latinoamericanos hacían necesaria una mejor articulación de los actores a través de un marco jurídico.

La LCID fue aprobada en abril 2011, tras un largo proceso legislativo. Esta ley contiene los instrumentos suficientes para que el Ejecutivo dirija y coordine la política de CID. En ella se contempló además de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional al Desarrollo (AMEXCID), un Fondo, un Programa Sectorial, un Registro Nacional y un Sistema de Información.

El objetivo esencial con el que se instituyó AMEXCID fue el de promover el desarrollo humano sustentable a través de las acciones de cooperación desplegadas por el gobierno mexicano. La Agencia se creó como un órgano desconcentrado dentro de la SRE, y su estructura se muestra en la siguiente Figura.

23. Los principales socios donantes a Alemania, España, Francia y Japón. La CT en 2008 era mínima, representó sólo el 2% de la cooperación mexicana (Prado, 2010).

Figura 8. Organigrama de AMEXCID



El tercer nivel son Direcciones Generales de AMEXCID, por cuestiones de espacio sólo se muestra el área temática.
Fuente: LCID (2011).

En la nueva agencia se integró a las Direcciones Generales que formaron parte de la URECI, entre ellas la más emblemática es la DGCTC, pero se debe destacar que para Centroamérica hay una dirección específica que se encarga del Proyecto Mesoamérica, así como de la cooperación bilateral pactada en Tuxtla, a través de los Programas Mesoamericanos.

AMEXCID está conformada por tres grandes órganos de gobierno: la Dirección Ejecutiva, destinada al manejo de la agencia; el Consejo Consultivo, a la formulación del Programa de cooperación; y el Comité Técnico, a la administración del Fondo de CID.

Durante la última década las instituciones encargadas de ejecutar acciones de CID han sido modificadas, dependiendo de los intereses del gobierno federal. Aunque en el discurso la cooperación cobró mayor relevancia, era necesario apro-

bar la LCID para que existiera un marco legal e institucional capaz de adaptarse al contexto actual de México y sus relaciones con el exterior.

En el siguiente capítulo, a través de un ejercicio de evaluación, se profundizará en los cambios legales e institucionales que han implementado los gobiernos mexicanos.

3. EJERCICIO DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA MEXICANA DE CID HACIA CENTROAMÉRICA 2001-2011

Para cerrar este trabajo, en el siguiente capítulo se realizará un ejercicio de evaluación de la política de CID hacia Centroamérica, con el objetivo de valorar este instrumento de política exterior en la última década y emitir conclusiones y recomendaciones encaminadas a mejorar la CID mexicana, aprovechando los cambios institucionales que se han realizado.

Este ejercicio toma como base la Evaluación de la Política Española de Cooperación hacia México realizada por Dirección General de Planeación y Evaluación de la Agencia Española de Cooperación para el periodo 2002-2006 (AE-CID, 2008). Teniendo en cuenta las limitaciones de recursos y tiempo, y siguiendo el objetivo de este ensayo se tomarán en cuenta los siguientes ejes:

Eje 1 → **Política de cooperación:** con base en los criterios de la Declaración de París y los ODM.

Eje 2 → **Análisis de la trayectoria institucional:** tomando en cuenta criterios para el análisis organizacional y su funcionamiento.

Con estos ejes se analizará únicamente la parte del diseño de la política mexicana de CID y su evolución institucional en el periodo 2001-2011. Sin duda, queda pendiente el análisis de los resultados de la política a través de la evaluación de programas o proyectos, lo cual complementaría este ejercicio de evaluación.

Es conveniente puntualizar que este ejercicio debe considerarse como una aproximación a una evaluación, ya que se cuenta únicamente con la información pública sobre CID disponible a través de internet, la que fue escasa e insuficiente para realizar el presente ejercicio. Por lo anterior, no se cuenta con una línea de base, sino que se valora lo acontecido con la política de cooperación en el periodo definido de diez años que va de 2001 a 2011.

El Eje 1 analiza la política regional hacia Centroamérica y bilateral hacia casa uno de estos países; para el primer ámbito se emplean los documentos emitidos de las Cumbres Tuxtla y las Actas constitutivas del PPP y PM, en las que se plasma la política mexicana de CID hacia la región. El Eje 2 se enfoca realizar un análisis de las instituciones mexicanas creadas para atender los temas de CID.

A continuación se presenta en breve la metodología empleada en este ejercicio, que como apoyo cuenta con la Matriz de evaluación la cual se puede ver en el Anexo.

Metodología

En principio se seleccionó el motivo de la evaluación, el para qué se quería evaluar. Dentro de este ensayo se desea conocer cómo ha evolucionado la política de cooperación hacia Centroamérica durante 2001-2011; identificar fortalezas, debilidades y emitir recomendaciones. Esta evaluación es individual, y realizada ex post. El método de investigación es el no experimental.

Después se definió qué va a ser evaluado: por lo que se decidió emplear dos Ejes de evaluación: 1. Política de cooperación. 2. Análisis de la trayectoria institucional.

Una vez definidos los Ejes se realizó la selección de criterios, los cuales guiaron la evaluación y la dotaron de estructura. Tomando en cuenta la información disponible, se establecieron nueve criterios en total, seis para el Eje 1, tres para el Eje 2 (Ver Anexo Matriz de evaluación).

Al establecer los criterios se concretaron las necesidades informativas a las que se quería dar respuesta, a través de las preguntas de investigación. En total se formularon veinte preguntas, dos por cada criterio, a excepción del de eficiencia organizativa, que tiene cuatro.

Después de las preguntas se definieron los indicadores que responderán a estas cuestiones. Con base en la información disponible, cada una de las veinte preguntas tiene un indicador y su respectiva calificación.

Una vez hecho el esquema de evaluación con criterios, preguntas e indicadores se definieron las técnicas de recolección de la información. En este caso se emplearon: análisis documental, investigación bibliográfica y comparación de documentos. Como se menciona anteriormente ésta fue una limitante, ya que se podrían haber empleado más técnicas cuantitativas o cualitativas para elevar la calidad de la evaluación.

Una vez recolectada la información se procedió a calificar cada uno de los criterios, con base en el cumplimiento de los indicadores. La calificación se incluyó al final del ejercicio.

Este ejercicio de valoración de la política mexicana de CID sirvió para elaborar las conclusiones finales y plantear algunas recomendaciones teniendo en cuenta los alcances de este trabajo.

Nota: En cada uno de los Ejes se presentan los resultados de la evaluación, en algunos de ellos se hace referencia al indicador o criterio al que corresponde pero no en todos. Los resultados de la evaluación se presentan al final.

3.1 Análisis de la política

Los criterios y las preguntas de este Eje se elaboraron tomando en cuenta el ámbito regional y biletal de la CID. En el primer ámbito se analiza lo acontecido en el Mecanismo de Tuxtla, y dentro de éste el surgimiento del PPP y el Proyecto Mesoamérica. En el segundo ámbito se analizan las acciones realizadas con cada país centroamericano.

Los criterios y las preguntas de este Eje se elaboraron tomando en cuenta el ámbito regional y biletal de la CID. En el primer ámbito se analiza lo acontecido en el Mecanismo de Tuxtla, y dentro de éste el surgimiento del PPP y el Proyecto Mesoamérica. En el segundo ámbito se analizan las acciones realizadas con cada país centroamericano.

El primer criterio analizado es el **alineamiento** que presentan las iniciativas y prioridades regionales con las prioridades de desarrollo de los países centroamericanos. Al contrastar las Iniciativas del PPP y las prioridades del PM con los Documentos Nacionales de Desarrollo vigentes de los países centroamericanos encontramos que con el primer documento las coincidencias están por debajo de la mitad de las Iniciativas del PPP, 3.8 coincidencias de un total de ocho iniciativas. En cuanto al PM la diferencia es poco significativa, ya que el promedio es de 4.3, también sobre 8 prioridades (Ver Figura 9).

Las Iniciativas y prioridades regionales con el Documento nacional que más se alínean es con el Plan de Gobierno de Honduras 2010-2014 con 7 y 8 coincidencias, respectivamente; mientras que con el que menos se alínean es con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 de Costa Rica, seguido por el Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador.

Lo anterior, indica que la coincidencia entre las iniciativas del PPP y las prioridades del PM está cercana al 50% contrastadas con las prioridades de desarrollo de los países centroamericanos, por lo que no se cumple con este indicador siguiendo la Matriz de Evaluación.

Figura 9. Documentos Nacionales de Desarrollo consultados

Belice	Medium Term Development Strategy 2010-2013
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014
Guatemala	Estrategia de Reducción de la Pobreza 2006
Honduras	Plan de Gobierno 2010-2014
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016
Panamá	Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014

Un aspecto a destacar en la Tabla es que las áreas prioritarias de actuación no cambiaron de un proyecto regional a otro, aún con la transición que se realizó del PPP al PM, únicamente cambió la denominación de iniciativas a prioridades.

El no alineamiento de la cooperación mexicana con las prioridades de desarrollo de Centroamérica también se puede constatar tomando en cuenta las doce prioridades temáticas de la cooperación mexicana que se establecen en la LCID, tan sólo seis de éstas coinciden en más de un 70% con las prioridades incluidas en los planes o estrategias de desarrollo de los países centroamericanos. Destaca la coincidencia en combate contra la pobreza, medio ambiente y seguridad ciudadana; mientras que el desarrollo humano sustentable, y ciencia y tecnología son las áreas en las que menos coinciden los objetivos analizados.

Tabla 5. Coincidencias entre las Iniciativas del PPP y PM y las prioridades de desarrollo de los países centroamericanos, 2001- 2011

INICIATIVAS DENTRO DEL PPP	PRIORIDADES DENTRO DEL PM	PROYETO MESOAMÉRICA								TOTAL PPP	TOTAL PM					
		Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá								
Desarrollo humano	Salud	•	•			•	•	•	•	•	•	4	4			
Desarrollo sustentable	Medio Ambiente	•	•	•			•	•	•	•	•	4	4			
Turismo	Vivienda	•				•	•	•	•	•	•	4	4			
Transporte	Transporte					•	•	•	•	•	•	3	3			
Integración de los servicios de Telecomunicaciones	Telecomunicaciones	•	•				•	•	•	•	•	4	4			
Energética	Energía					•	•	•	•	•	•	4	4			
Facilitación comercial	Facilitación comercial	•	•	•				•	•	•	•	4	4			
Prevención y mitigación de desastres naturales	Gestión de riesgos naturales	•	•			•	•					3	3			
Coincidencias por país		6	5	1	2	3	3	3	5	7	8	6	4	5	30	34
Número de iniciativas o prioridades															8	8
Promedio															8	8

•Estos datos se obtuvieron al constatar las ocho Iniciativas del PPP y ocho prioridades del PM con los objetivos, metas, estrategias, etc. de cada Documento Nacional, si los primeros estaban dentro de los segundos se encontró una coincidencia. Se obtiene un total de coincidencias por país (vertical), un total por Iniciativa y otro por Prioridad (horizontal), de este último se toman los promedios.

*Se debe destacar que los Documentos Nacionales de Desarrollo son los actuales y muchos de ellos fueron diseñados ya en el periodo del PM y no del PPP.

Fuente: Elaboración propia con base en Documentos Nacionales de Desarrollo.

PPP ■
PM ■

Tabla 6. Comparación entre las prioridades temáticas de la cooperación mexicana y las prioridades nacionales plasmadas en los documento de los países centroamericanos, 2001- 2011

PRIORIDADES NACIONALES CONTRASTADAS	DOCUMENTOS NACIONALES DE DESARROLLO								TOTAL POR COINCIDENCIAS	%
	SECTORES PRIORITARIOS Y ESTRATEGIAS		EJES DE DESARROLLO Y METAS NACIONALES		EJES DE DESARROLLO Y METAS NACIONALES		EJES DE DESARROLLO Y METAS NACIONALES			
	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá			
Desarrollo humano	•						•	•	3	43
Desarrollo sustentable	•	•	•	•	•	•	•	•	6	86
Combate a la pobreza	•		•		•	•	•		4	57
Prevención de desastres										
Combate a la desigualdad		•	•	•			•	•	5	71
Combate a la exclusión social		•	•						2	29
Educación y cultura	•				•	•	•	•	5	71
Medio ambiente y cambio climático	•	•			•	•	•	•	6	86
Ciencia y tecnología	•	•					•		3	43
Seguridad pública	•	•	•			•	•	•	6	86
Salud	•				•	•	•		4	57
Defensa y protección de los Derechos Humanos			•	•		•	•	•	5	71
Transparencia y rendición de cuentas	•	•			•			•	4	57
Total por país	9	8	6	6	7	10	7	7	53	63

*Las doce prioridades de la cooperación mexicana fueron tomadas de la LCID. En la fila superior a la de los países se especifican qué criterios fueron tomados de los Documentos Nacionales (sectores, temas, objetivos).

*Se encontró una coincidencia cuando la prioridad de la cooperación mexicana se enuncia como objetivo, meta o estrategia dentro de los documentos nacionales evaluados.

Fuente: Elaboración propia con base en la LCID y los documentos nacionales de desarrollo.

Si se valoran los resultados por país, el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 de Nicaragua es el que más coincidencias tiene con la política de cooperación mexicana. Le siguen, Belice con nueve coincidencias y Costa Rica con ocho; con menos coincidencias se encuentran las prioridades de El Salvador y Guatemala.

Para evaluar si la cooperación mexicana en su modalidad regional fomenta la apropiación y el liderazgo de los países centroamericanos en sus políticas y estrategias de desarrollo se revisó el número de menciones en las Declaraciones Tuxtla aprobadas entre 2001-2011. Las Declaraciones son tomadas como referencia de la política regional, en ellas se incluye lo referente al PPP y al PM. En la revisión se constata que en la modalidad regional, la apropiación se cumple parcialmente, en seis de nueve Declaraciones se incluye el tema del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos centroamericanos, pero sólo en tres se menciona el respeto a las políticas de desarrollo diseñadas en esos países.

Desde Tuxtla V se menciona de la inversión en capital humano para mejorar las capacidades técnicas y científicas; pero es hasta Tuxtla VII cuando se reconoce que la coope-

Tabla 7. Revisión de las Declaraciones Tuxtla respecto a la apropiación de los países centroamericanos de sus políticas de desarrollo

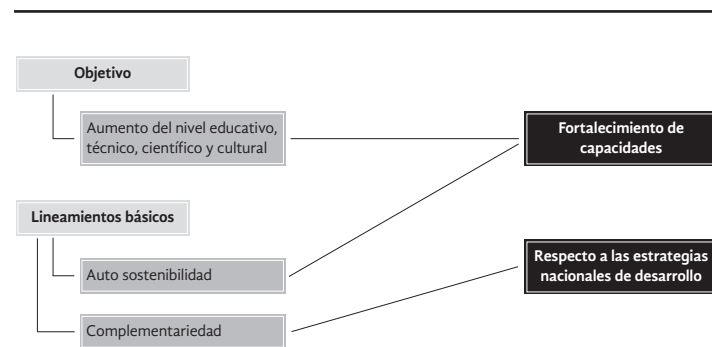
TEMA	DECLARACIONES TUXTLA									Se menciona el término en 5 de 9 Declaraciones
	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	
Fortalecimiento de capacidades	•	•	•		•		•	•	•	Sí
Respeto a los procesos de desarrollo de los países					•	•			•	No

•Se encontró una mención cuando aparece el término y este hace alusión al criterio de apropiación. Fuente: Declaraciones Tuxtla (2001-2011).

ración técnico científica es un componente central dentro de la cooperación mesoamericana. En esta Declaración se planteó a SICA elaborar una iniciativa de mejores prácticas para conocer las capacidades de cooperación entre los países miembros.

En Tuxtla XII se puntualizó en el trabajo que ha realizado la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México con el otorgamiento anual de alrededor de 100 becas escolares a estudiantes centroamericanos. En 2009, 115 estudiantes de la región estudiaban en universidades mexicanas.

Figura 10. Criterio de apropiación en la cooperación mexicana



Fuente: LCID (2011).

En lo referente al respeto a los procesos de desarrollo nacionales, este tema ha estado ligado a la colaboración en materia de seguridad (acciones contra el crimen organizado, migración y asuntos fronterizos), en los cuales se coopera y en los que es fundamental puntualizar en la soberanía nacional. Sin embargo, en lo tocante a temas de desarrollo, las menciones son escasas.

Por su parte, la LCID mexicana sí incluye una lógica de fortalecimiento a las capacidades y el respeto a las políticas de desarrollo de sus contrapartes centroamericanas. En los objetivos de cooperación; la LCID contempla el aumento permanente de las capacidades educativas, técnicas, científicas y culturales; mientras que el respeto a las estrategias nacionales de desarrollo está presente en los Lineamientos básicos de CID mexicana: la auto sostenibilidad, enfocada a establecer procesos de desarrollo independientes que puedan mantenerse después con recursos propios, entendiéndose recursos financieros, pero también humanos; la complementariedad, que reconoce a la cooperación como apoyo para el desarrollo y no sustituto; y cofinanciamiento que busca que los proyectos se financien con fondos mixtos.

La LCID también incluye el fortalecimiento de capacidades, en el Art. 24 que enuncia que la política de cooperación consistirá en una serie de acciones de transferencia de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en distintas disciplinas. En el Art. 25 señala que la CID debe privilegiar la formación de recursos humanos, en el rol de receptor y de donante.

La **armonización** es un criterio visible al que la cooperación mexicana hacia la región se compromete a cumplir a través de las Declaraciones Tuxtla, en seis de nueve de ellas se habla de la coordinación con actores en las acciones que realiza con Centroamérica. Los actores son diversos pero pueden dividirse en dos grupos: financieros y técnicos, con los cuales se prevén alianzas en pro de buscar nuevas vías de financiación o respaldo técnico en los proyectos ejecutados dentro del PPP en su momento o del PM en la actualidad. En este último se ha impulsado una coordinación con los ministros de Finanzas o Hacienda como se menciona en Tuxtla XI.

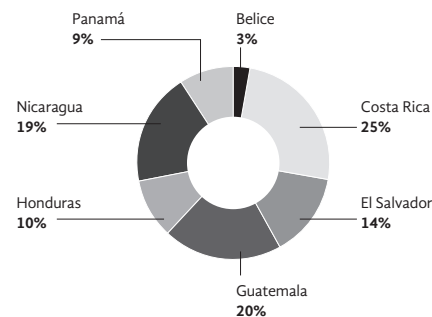
En la modalidad bilateral, la LCID Art. 29 mandata elaborar un banco de información a nivel nacional para identificar

la duplicidad de esfuerzos, así como iniciativas contradictorias de cooperación que realicen las dependencias e instancias de gobiernos. Sin embargo, no se define si el banco de datos incluirá únicamente información sobre las acciones realizadas en México, como receptor de ayuda, o se extenderá para las acciones que se realicen en el exterior.

La armonización en cuanto al número de proyectos no es evidente. La Gráfica 9 muestra como la cooperación mexicana efectúa 1 de cada 4 proyectos con Costa Rica; le siguen Guatemala, Nicaragua y El Salvador. El que sea Costa Rica el país con el que más proyectos se realizan, parece una réplica del sistema tradicional de CID, en el que se ayuda no precisamente a los países que más lo necesitan.

Más los datos indican que se prioriza en cuanto a número de proyectos con Nicaragua y Guatemala, países que en 2013 obtuvieron el IDH más bajo como se muestra en la Tabla 1 de este trabajo.

Gráfica 9. Porcentaje del número total de proyectos realizados por la cooperación mexicana entre 2001 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de la CMCCAC 2002-2006 e Informes de CSS de la SEGIB 2010-2012.

En cuanto a la concentración sectorial, ya en el Cuadro 4, en el análisis del PM se comentó que según los datos de la SEGIB la cooperación mexicana se enfoca en la dimensión económica (sectores productivos) con un 29%, más el mayor porcentaje se ubica en Otras dimensiones 38%, en donde se incluyen proyectos de diversos sectores, por lo que se puede decir que hay armonización y no concentración en algún sector en específico.

El criterio de **gestión orientada a resultados de desarrollo** no aparece como tal en ninguna de las Declaraciones Tuxtla; en seis de ellas se hace mención de la mejora de la gestión institucional para obtener mejores resultados, ya sea del PPP o del PM, sin embargo, en ninguna se hace referencia a resultados de desarrollo. En la transición entre estos dos mecanismos, en Tuxtla XI se intentó incorporar la gestión orientada al desarrollo en los proyectos, se mencionó “dotar de instrumentos de gestión, incorporando una cartera de proyectos, líneas de base e indicadores de avance que faciliten el seguimiento y monitoreo de actividades, además de elaborar un plan de trabajo” (Tuxtla XI).

Entre los Lineamientos básicos, objetivos y principios de la CID mexicana tampoco se incluye este término. Solamente entre las atribuciones al Consejo Consultivo de la AMEXCID se propone elaborar evaluaciones anuales sobre los resultados de las acciones de cooperación y ayuda humanitaria orientadas en la toma de decisiones, mas no se profundiza en el tema.

Otros documentos que se analizaron fueron las Actas constitutivas tanto del PPP como del PM, en ellas se encontró que se cumple el indicador de **mutua responsabilidad** en el ámbito regional. En las dos Actas se incluyen puntos en los que se encomienda a la Dirección Ejecutiva, al Grupo Técnico y a la Comisión de Inversiones a comunicar sobre los resultados de sus decisiones, y a la Comisión Ejecutiva se le mandata elaborar un informe anual con los resultados.

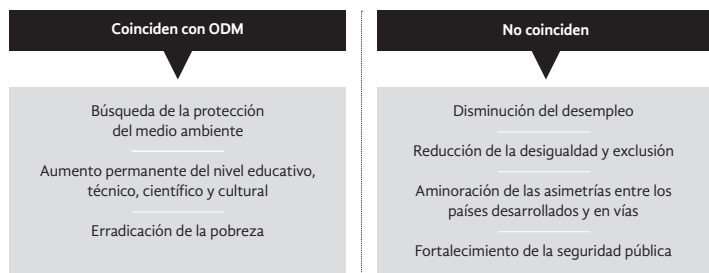
Sin embargo, la comunicación de los resultados se dirige principalmente a los gobiernos de los países miembros a través de las cancillerías y a los financiadores de los proyectos, prácticamente se excluye de los mismos a los beneficiarios y a la sociedad civil en general.

En cuanto a la política bilateral, las acciones de la cooperación mexicana hacia los países del Istmo se publicaban en un informe anual realizado por la CMCCAC, en el cual se incluía información variada, en algunas ediciones con más detalle, sobre los resultados de la cooperación en número de proyectos, sectores, descripción de las intervenciones ejecutadas; lo cual se suspendió en 2006 para ser integrado en los informes de las acciones generales de la DGCTC. Esto fue en detrimento de la información disponible, se dejó de hablar de Centroamérica y se habló de América Latina en su conjunto. Con lo cual hay más información sobre la cooperación mexicana en general, pero menos y sin detalle de las acciones hacia los países de Centroamérica.

Dentro de las Declaraciones de Tuxtla se evidencia que, al menos en intención, se pretende insertar a la región en la discusión de los debates más relevantes a nivel mundial. Sin embargo, y pese a tener al desarrollo como uno de sus ejes de acción, las menciones hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son escasas, con lo cual no hay una **prioridad hacia los ODM**. Es sólo en las últimas Declaraciones, ya en la etapa del PM, cuando se reconoce la importancia de conseguir estas metas en 2015.

Por su parte, de los siete objetivos de la cooperación mexicana, estrictamente solo tres coinciden, lo que demuestra que la consecución de los ODM tampoco es una prioridad para la política mexicana de CID (Ver Figura 11).

Figura 11. Objetivos de la cooperación mexicana que coinciden con los ODM



Fuente: Elaboración propia con los objetivos de la LCID

3.2 Análisis de la trayectoria institucional

En este Eje se analizaron los cambios institucionales que efectuaron los gobiernos en turno para diseñar y ejecutar su política de cooperación hacia la región, entre 2001 y 2011.

Para valorar la **eficiencia organizativa**, el análisis comenzó a realizarse con la desaparición de la primera agencia IMEXCI (2001), cuyas actividades fueron delegadas a las Direcciones Generales de la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, la cual en 2004 pasó a ser Unidad, que pretendía unificar todas las acciones de cooperación, tanto las recibidas como las ejecutadas en otros países.

Esta situación se mantuvo hasta la aprobación de la LCID en 2011 y a la postre la creación de AMEXCID, segundo órgano en su tipo en un periodo de diez años. En esta ocasión, la AMEXCID estuvo respaldada por una ley que asegura su permanencia, independientemente, de los intereses de quien ocupe el gobierno de México.

En cuanto a legislación, además de que se aprobó la LCID, tras un largo proceso de discusión en la Cámara de

Diputados; también se cambió la Ley de Presupuestos, en la cual se incluyó una partida especial para las acciones de CID; además se modificó el Reglamento Interior de la SRE, donde se especifica el funcionamiento y operación de AMEXCID (Art. Sexto transitorio de la LCID). Además, están en marcha otras reformas a leyes que tiene que ver directamente con la CID (Mora, 2010).

Entre las atribuciones de AMEXCID se incluye la concertación, coordinación y estímulo de las acciones de cooperación de otras instituciones participantes. La agencia es la encargada de coordinar toda la cooperación mexicana, a través de las distintas dependencias y de otros actores ajenos al estado quienes también intervienen o ejecutan cooperación. De igual manera, AMEXCID tiene entre sus atribuciones la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con otros países para realizar acciones conjuntas en terceros países con menor desarrollo relativo, Cooperación Triangular.

En el Art. 30 de la LCID se enuncia el derecho de toda persona a contar con información puntual sobre la CID que se realice en o desde México, se plantea la creación de un Sistema de Información sobre Cooperación SIMEXCID; no obstante, ninguno de los dos puntos se cumplen, pues la información del SIMEXCID sigue reservada para servidores públicos a casi dos años de la aprobación de la ley.

Durante este periodo de tiempo, la cooperación mexicana ha intentado **fortalecer las capacidades técnicas** que realizan las 27 dependencias e instituciones del gobierno federal, primero que nada conociéndolas. Con la ayuda de cooperación técnica japonesa se logró publicar un Catálogo de capacidades de CID 2012.

Esta publicación fue producto de varios años de la acumulación de experiencias en la materia, en principio, con la publicación del Informe Bienal de Cooperación Técnica y Científica 2003-2004, en el que se que detectaron proyectos estratégicos realizados con el PNUD. Además, la DGCTC pu-

blicó en 2010 un informe sobre las capacidades técnicas con las que cuentan las dependencias mexicanas para brindar ayuda humanitaria en casos de emergencia.

En cuanto a los recursos humanos, la LCID no especifica que cualificaciones deben tener los servidores públicos que laboren en AMEXCID; solamente se detalla en el caso del Director Ejecutivo de AMEXCID, el que debe reunir varios requisitos para ocupar el puesto. En el Art. 13 (LCID) se hace hincapié en que el personal de la agencia debe mantener una constante capacitación de las mejores prácticas en la materia, a través del trabajo conjunto con otros actores en CT, CSS y con organismos internacionales. El Art. 4 fracción VI de esta legislación se plasma la definición de un cooperante como un servidor público que reúne capacidades técnicas e institucionales para participar en actividades de oferta y demanda de CID.

La **eficacia de procedimientos** en esta evaluación se analizó tomando en cuenta las menciones que la LCID hacía del proceso del ciclo del proyecto (identificación, diseño, ejecución y evaluación). A nivel programático, esta atribución la tiene AMEXCID quien es la encargada de supervisar, evaluar, dar seguimiento al Programa Mexicano de Cooperación, el cual por ley debe ser evaluado anualmente, para ser ajustado cada dos años según los avances y limitaciones. Pero en el Art. 11 se menciona expresamente que es AMEXCID el órgano encargado de identificar opciones de cooperación y elaborar evaluaciones previas con el fin de conocer los posibles resultados e impactos de los proyectos.

El otro punto evaluado dentro de la eficacia procedimental fueron los mecanismos de toma de decisiones dentro de la LCID, éstos son escasos ya que sólo en el Art. 17 se menciona que los acuerdos en el seno del Consejo Consultivo se tomarán por mayoría simple entre las dependencias y secretarías que lo integran, agregando que en caso de empate el presidente del mismo (Canciller) tendrá voto de calidad.

Dentro de las otras áreas de AMEXCID no se comenta otra forma de toma de decisiones en donde se tome en cuenta a otros participantes, como podrían ser la sociedad civil, ONG o sector privado.

Tabla 8. Resultados del ejercicio de evaluación de la política mexicana de CID

EJES DE EVALUACIÓN	CRITERIOS	PUNTUACIÓN
Política de cooperación	Alineamiento	0
		0
	Apropiación	0,25
		0,5
	Armonización	0,5
		0,5
	Gestión orientada a resultados de desarrollo	0
		0
Análisis de la trayectoria institucional	Mutua responsabilidad	0,5
		0,5
	Prioridad de los ODM	0
		0
	Eficiencia organizativa	0,25
		0,25
		0,25
	0	
Capacidades técnicas		0,5
		0
		0
Eficiencia de procedimientos		0
		0
Total		4

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

Con base en el ejercicio de evaluación antes presentado se puede tener una aproximación al análisis la política de cooperación mexicana hacia Centroamérica en el periodo 2001-2011; pero como se menciona líneas arriba, el acceso a más y mejor información aún está restringido a los servidores públicos lo que impide que se puedan realizar estudios más profundos en la materia. No obstante, este ejercicio permite cumplir con el objetivo del ensayo.

A pesar de que la política de cooperación obtiene una calificación de 4 sobre 10, ésta presenta aspectos positivos en los que conviene centrarse primero, para a la postre, pasar a los negativos. Sin duda, es notorio el avance legal e institucional alcanzado por los gobiernos mexicanos para gestionar la CID; el que se haya aprobado la LCID y reinstalado la agencia evidencia la importancia que se le está dando a la CID como instrumento de política exterior, en un contexto internacional en el que la economía mexicana está dentro de las veinte más grandes del mundo.

Con el nuevo marco legal se diseñó una estructura institucional suficiente para fortalecer e incrementar las capacidades técnicas de la cooperación mexicana. Además de coordinar a los cada vez más actores mexicanos que participan como oferentes de cooperación, tales como: sector privado, universidades, ONG's, gobiernos locales, entre otros.

Lo anterior es evidente en las acciones que se llevan a cabo con Centroamérica, región hacia la que México da prio-

ridad, pues es la única con la que tiene un Mecanismo de Diálogo (Tuxtla), en paralelo con un proyecto de integración regional (Proyecto Mesoamérica). En ambos espacios, se ha trabajado en coordinación con los gobiernos de todos los países miembros, colaborando desde una visión de consenso.

Sin embargo, la participación de México en la región no sigue un curso definido, éste obedece más a las prioridades de quién gobierna, que a las problemáticas de la región. Lo anterior es evidente en los Capítulos 1 y 2 de este ensayo, donde se muestra que los últimos gobiernos mexicanos han intentado acercarse a Centroamérica con instrumentos novedosos, pero ninguno de éstos arroja resultados considerables, ni para la política exterior, ni para el desarrollo social; por lo que a dichos instrumentos no se les ha dado continuidad.

Desde que se creó el Mecanismo de Tuxtla, la política hacia la región se mantiene indefinida entre lo bilateral o lo regional, y en temas de seguridad, infraestructura y desarrollo; lo que se traduce en un desconocimiento de los intereses de política exterior hacia la región que se pierde entre mecanismos innovadores sin eje conductor y basándose únicamente en retórica. Ejemplo de lo anterior es el PPP, que aunque reporta éxitos, no logró mantenerse en el tiempo como un mecanismo de integración regional, dentro del que se pudiera avanzar en una agenda regional de desarrollo. Con el PM prácticamente se siguió la misma línea de su antecesor, aunque en el discurso se hablaba de un nuevo modelo de integración más orientado al desarrollo. El que ambos proyectos centren sus objetivos en temas de infraestructura, parece interesar únicamente al sector privado y relegar el tema del desarrollo en la agenda.

A pesar de las críticas a la política mexicana de CID hacia Centroamérica, ésta se ha robustecido por medio de un acercamiento diplomático cada vez más fluido con los gobiernos centroamericanos y con la región en su conjunto a través de Tuxtla, lo que convierte a este mecanismo en un valioso in-

sumo para potenciar el papel de México como donante regional e internacional y colocar a la CID como un instrumento ineludible para intentar mejorar las condiciones de vida de la población en la región. Para cerrar, se presentan algunas recomendaciones puntuales dirigidas a la política de CID de México con Centroamérica:

- Fortalecer la agenda regional con temas de desarrollo, que este tema sea prioritario dentro de Tuxtla y que dentro de este mecanismo se priorice el avanzar en los ODM.
- Establecer metas de desarrollo regionales dentro del consenso de Tuxtla, para que se cuenten con objetivos definidos en las acciones de CID regional y bilateralmente.
- Identificar las capacidades técnicas de los países centroamericanos, para que la CID sea percibida como una herramienta de política exterior al alcance de todos los países y más en esta región que presenta niveles similares de desarrollo.
- Diseñar una política de Estado hacia Centroamérica, en la que se definan intereses de política exterior en donde la CID sea el instrumento por el que México comparta sus experiencias de desarrollo y a la vez se nutra de las capacidades de sus vecinos.
- Comunicar las acciones y resultados de CID, ya que la mayoría de la población desconoce este instrumento y la información que hay en la materia es escasa o se encuentra reservada. Con la comunicación, además de avanzar en la transparencia y rendición de cuentas, se promueve la inserción de México en Centroamérica y el mundo como un actor global y copartícipe de acciones internacionales en pro del desarrollo.



ANEXO

Tabla 9. Matriz del ejercicio de evaluación de la política mexicana de CID

EJES DE EVALUACIÓN	CRITERIOS	PREGUNTAS	INDICADORES	FUENTES
Política de cooperación	Alineamiento	¿Los Iniciativas y Líneas de actuación regional coinciden con las prioridades de desarrollo de los países de Centroamérica?	70% de coincidencias al contrastar las Iniciativas del PPP y los ejes prioritarios del PM con los Documentos Nacionales de Desarrollo más recientes de los países centroamericanos. Lo anterior dentro del periodo 2001 – 2011 (0.5 puntos)	Ocho Iniciativas del PPP, ocho prioridades del PM y Documentos nacionales de desarrollo de los siete países de Centroamérica
		¿Las áreas prioritarias de la cooperación mexicana responden a las prioridades de los Documentos Nacionales de Desarrollo de los países centroamericanos?	70% de coincidencias de las áreas prioritarias en los Documentos Nacionales, dentro del periodo 2001– 2011 (0.5 puntos)	Principios de LCID y Documentos Nacionales de Desarrollo
	Apropiación	¿En los documentos regionales del PPP y PM se menciona el fortalecimiento de capacidades y el respeto a los procesos de desarrollo de Centroamérica?	5 de 9 Declaraciones de Tuxtla entre 2001 y 2011 incluyen el fortalecimiento de capacidades (0.25 puntos). Al menos 5 de 9 Declaraciones incluyen el respeto a los procesos de desarrollo (0.25 puntos)	Declaraciones de Tuxtla de 2001 a 2011
		¿Los objetivos y principios de la LCID incluyen el fortalecimiento de capacidades y el respeto a los procesos de desarrollo a los países de Centroamérica?	Si se hace mención del fortalecimiento de capacidades en la LCID o coincide con al menos un objetivo, principio o lineamiento básico (0.25 puntos), de igual forma si se menciona el respeto a los procesos de desarrollo (0.25 puntos).	LCID

EJES DE EVALUACIÓN	CRITERIOS	PREGUNTAS	INDICADORES	FUENTES
Política de cooperación	Armonización	¿Existen mecanismos de coordinación con otros actores de cooperación para Centroamérica?	5 de las 9 Declaraciones de Tuxtla mencionan Acuerdos formales, declaraciones conjuntas o expresiones de interés para el trabajo coordinado en materia de cooperación con Centroamérica entre 2001 y 2011 (0.5 puntos).	Declaraciones de Tuxtla
		¿Cómo está la división geográfica y sectorial de la cooperación mexicana en Centroamérica?	Si 60% del número total de proyectos analizados no se encuentra en un solo país habrá armonización en las actividades	Informes de la CMCCAC 2005, 2006 y 2007 y SEGIB CSS 2010, 2011, 2012
	Gestión orientada a resultados de desarrollo	¿Se contempla el término gestión por resultados de desarrollo dentro de los documentos de CID en la región?	Al menos 5 de las 9 Declaraciones de Tuxtla entre 2001 y 2011 mencionan el término gestión orientada a resultados de desarrollo.	Declaraciones Tuxtla 2001 – 2011
		¿Los objetivos y criterios de la LCID contemplan la gestión orientada a resultados de desarrollo en su actuación hacia Centroamérica?	Se hace mención del término gestión orientada a resultados de desarrollo en algún punto de la LCID (objetivos, principios o lineamientos básicos).	LCID

EJES DE EVALUACIÓN	CRITERIOS	PREGUNTAS	INDICADORES	FUENTES
Política de cooperación	Mutua responsabilidad	¿A nivel regional se contemplan mecanismos para proveer información a los distintos actores implicados sobre los	Dos menciones de la provisión de información sobre los resultados de cooperación dirigida a algunos de los cinco actores implicados: países miembros, contribuyentes, organismos internacionales, sociedad civil, o beneficiarios (0.50)	Actas Constitutivas del PPP - PM
		¿El gobierno mexicano comunica los resultados de la cooperación mexicana hacia Centroamérica?	Número de informes sobre resultados de la cooperación. Un informe de CID por año entre 2001 - 2011 (0.5 puntos)	Informes de CID mexicana
	Prioridad en los ODM	¿La CID regional tiene en cuenta la consecución de los ODM?	5 de las 9 Declaraciones Tuxtla tiene en cuenta la consecución de los ODM entre 2001 y 2011 (0.5 puntos).	Declaraciones de Tuxtla
		¿La LCID tiene en cuenta los ODM?	4 de los 7 objetivos de la cooperación mexicana coinciden con los ODM (0.5 puntos)	Objetivos de la cooperación mexicana

EJES DE EVALUACIÓN	CRITERIOS	PREGUNTAS	INDICADORES	FUENTES
Análisis de la trayectoria	Eficiencia organizativa	¿El gobierno mexicano ha realizado cambios institucionales para favorecer las acciones de cooperación al desarrollo?	Se cuenta con al menos una institución encargada de los temas de CID en México (0.25 puntos)	Revisión Documental de Informes anuales de la DGCTC
		¿Se han efectuado cambios en la legislación en materia de CID en el periodo evaluado?	Se han realizado al menos dos cambios en la legislación mexicana para favorecer las acciones de CID (0.25 puntos)	Revisión documental de Informes anuales de la DGCTC
		¿Las instituciones de cooperación coordinan sus acciones de cooperación con las de otros actores nacionales?	Que se mencionen formas de coordinación con 3 de los 5 actores (sector privado, gobiernos locales, universidades, ONG, sociedad civil) (0.25 puntos)	Revisión de la LCID y de la página electrónica AMEXCID
		¿La LCID contempla la promoción y comunicación de los proyectos de CID?	Se mencionan acciones de promoción y comunicación de acciones de CID dirigidos hacia al menos 3 de los 5 actores mencionados (sector privado, gobiernos locales, universidades, ONG, sociedad civil) (0.25 puntos)	Revisión de la LCID

EJES DE EVALUACIÓN	CRITERIOS	PREGUNTAS	INDICADORES	FUENTES
Análisis de la trayectoria	Capacidades técnicas	¿LA AMEXCID conoce las capacidades con las que cuentan las instituciones para ofrecer cooperación?	Se han publicado al menos dos documentos de capacidades de la cooperación mexicana (0.50 puntos)	Informes de CID y página electrónica
		¿La AMEXCID le da prioridad a contratar a personal con experiencia en CID?	Definición de criterios para ocupar al menos dos puestos dentro de AMEXCID desde que inició funciones (0.50 puntos)	LCID y del Reglamento Interno de la SRE
	Eficiencia de procedimientos	¿La institucionalidad de la CID mexicana incluye la identificación diseño, ejecución y evaluación de proyectos?	Se habla en al menos 2 artículos de la LCID sobre el ciclo del proyecto (identificación, diseño, ejecución y evaluación) (0.50 puntos)	Revisión de la LCID
		¿La legislación específica la forma de tomar decisiones dentro de AMEXCID?	Menciones de al menos dos mecanismos de toma de decisiones en la LCID (0.5 puntos)	Revisión de la LCID

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA H. y VERGARA, M., A. (2009). Cooperación Sur Sur para el fortalecimiento de capacidades. En Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 393-411. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- AECID (2008). Evaluación de la cooperación española con México. 15 de marzo 2013, disponible en: <http://www.oecd.org/derec/spain/46781531.pdf>
- ALCÁZAR, A. M. (2009). Notas sobre la institucionalidad de la cooperación internacional en México. Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 115-124. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- ALCÁZAR, A., M. y MORA, L. (2000). El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 61, pp. 268-283.
- ALTMAN, J. (2007). Cuadernos integración en América Latina: Dossier: Plan Puebla Panamá. 2 de marzo 2013, disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03109.pdf>

- AMEXCID (2013). ¿Qué es la Cooperación Internacional para el Desarrollo? 05 de enero 2013, disponible en: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/ique-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>
- AMEXCID (2012). Catálogo de capacidades mexicanas para la cooperación internacional para el desarrollo 2012. 05 de enero 2013, disponible en: <http://amexcid.gob.mx/images/pdf/Presentacion-Catalogo-de-Capacidades.pdf>
- AYALA, M. C. y PÉREZ, P. J. (2009). Balance de México en el proceso de institucionalización de la CID. Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 161-186. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- BERRUGA, F. E. (2000). *La política mexicana de cooperación internacional*. Revista Mexicana de Política Exterior, n. 61, pp. 248-267.
- BUCHENAU, J. (1996). *In the shadow of the Giant. The making of Mexico's Central American Policy, 1876 – 1930*. The University of Alabama Press, Alabama 1996.
- CASTILLO, M. A., TOUSSAINT, M. y VÁZQUEZ, O. M. (2010). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821 – 2010 Centroamérica*. SRE, México 2010.
- CMCCAC (1995-2006). Informe Anual de Cooperación con Centroamérica. 15 de febrero 2013, disponible en: <http://www.amexcid.gob.mx/index.php/es/documentos-de-interes/informes>
- DECLARACIONES TUXTLA V - XIII (2001 – 2011). Informes Anuales del Mecanismo del Diálogo y Concertación de Tuxtla. 10 de abril 2013, disponible en: <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=98098>
- DGCTC (2007-2011). Informe Anual de Cooperación Internacional. 20 de febrero 2013, disponible en: <http://www.amexcid.gob.mx/index.php/es/documentos-de-interes/informes>
- GRANGUILLOME, M. R. (2010). El terremoto en Haití: la cooperación internacional de México en casos de crisis (Entrevista). *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 90, pp. 145- 156.
- LANDA, F. L. y SALGADO, L., C. (2004). El Plan Puebla Panamá como mecanismo de integración mesoamericana ¿Qué es, qué no es y en dónde estamos? *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.72, pp. 125-150.
- LEMARESQUIER, T. (2009). El marco de referencia actual de la cooperación internacional para el desarrollo y la nueva plataforma de acción de los PRM. Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 29-52. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- MARTÍ, A. B. (2008). Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 83, pp. 9-39.
- MORA, S. L. (2010). Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 89, pp. 9-55.

- OCDE (2010). Lista de receptores del CAD. 03 de marzo 2013 disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202011%20flows.pdf>
- PADRO, L. J. (2010). La cooperación sur – sur de México. Ayllón, B. y Surasky, J. (2010). *La cooperación sur sur en Latinoamérica*. pp. 125-146. Catarata, Madrid 2010.
- PELLICER, O. (2006). *México y el mundo: cambios y continuidades*. Miguel Ángel Porrúa- ITAM, México 2006.
- PÉREZ, B. A. y SIERRA, I. (2001). El Plan Puebla Panamá: una plataforma de desarrollo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 64, pp. 73- 99.
- PNUD (2013). Informe de Desarrollo Humano 2013. El Ascenso desde el sur: progreso humano en un mundo diverso. 2 de abril 2013, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/centrodeprensa/kitsdeprensainformessobredesarrollohumano/informe2013/>
- PROMÉXICO (2013). México y sus TLC´s. 25 marzo 2013, disponible en: <http://www.promexico.gob.mx/comercio/mexico-y-sus-tratados-de-libre-comercio-con-otros-paises.html>
- ROMERO, K. J. (2009). Hacia un modelo de cooperación sur sur y desarrollo de capacidades en América Latina. Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 412-437. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- ROMERO, M. (2012). Mexico: Linking Mesoamerica. Chaturvedi, S., Fues, T., Sidiropoulos, E. (2012). *Development cooperation and Emerging Powers New partners or Old partnets*. pp. 190-215. Zed Books, Londres 2012.
- SÁNCHEZ, G. G. (2009). La iniciativa de ley de cooperación internacional para el desarrollo: ¿pasos hacia una nueva institucionalidad mexicana?. Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 136-160. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- SANIN, B. M. y SJARD, S. N. (2009). La cooperación sur sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe. 5 de marzo 2013, disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/585/la-cooperacion-sur-sur-a-partir-de-accra-america-latina-y-el-caribe>
- SCHIAVON, J. y VELÁZQIEZ, R (2010). Cooperación Internacional Descentralizada. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Pp.107-122, n.28. UCM.
- SEGIB (2007-2012). Informe de Cooperación Sur Sur en Iberoamérica. 10 de marzo 2013, disponible en: <http://segib.org/es/node/112>
- SRE (2011). Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo. 23 de marzo 2013, disponible en: <http://amexcid.mx/index.php/es/documentos-de-interes/ley-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-licid>
- SRE (2010). 2010, el año de la ayuda humanitaria de la política mexicana de cooperación. 10 de marzo 2013, disponible en: <http://amexcid.mx/images/stories/dgctc/pdf/2010-ayudahumanitaria-dgctc.pdf>

- SRE (2006a). Programa Sectorial 2007-2012. 15 de marzo 2013, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/prosec/>
- SRE (2006b). Libro blanco del Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica. 15 de marzo 2013, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/8lbm.pdf>
- SRE (1996). La Cooperación mexicana con Centroamérica 1996. 2 de marzo 2013, disponible en: http://amexcid.gob.mx/images/stories/dgctc/pdf/cmca_inventario1996.pdf
- SRE (1995). La Cooperación mexicana con Centroamérica 1991 – 1995. 2 de marzo 2013, disponible en: http://amexcid.gob.mx/images/stories/dgctc/pdf/cmca_inventario1995.pdf
- VERGARA, M. A. (2009). Hacia una agencia mexicana de cooperación internacional: ¿recuperando el sitio? Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 125-135. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.

El IUDC-UCM convoca este premio con el nombre de Luis Miguel Puerto, quien fue profesor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid y director del IUDC-UCM y un analista crítico de la economía del desarrollo, como reconocimiento a la mejor investigación sobre Desarrollo y Cooperación, realizada durante el curso académico 2012-2013, entre aquellos trabajos presentados por los/as estudiantes matriculados/as durante ese año en los cursos de post- grado sobre cooperación y desarrollo que organizan los siguientes centros:

