



**Instituto**

**Mora**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES**

**DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

---

---

**“Cooperación para el desarrollo de Alemania hacia países emergentes: el proyecto de fortalecimiento institucional de la AMEXCID como ejemplo de poder suave”**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**  
**MAESTRA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL**  
**DESARROLLO**

**P R E S E N T A:**

**DENISSE DALI BARRAGÁN SÁNCHEZ**

---

Directora: Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard

Ciudad de México.

Agosto de 2018.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



*No existe una mejor prueba del progreso de una civilización que la del progreso de la cooperación.*

*John Stuart Mill*



# Instituto

---

# Mora

## AGRADECIMIENTOS

*A mis padres, todo lo que soy y he logrado es gracias a su amor y cariño, sus valores y sabios consejos. Gracias por ser siempre mi apoyo incondicional y mi ejemplo de superación. A ustedes, toda mi admiración y respeto.*

*A mis hermanas Sayde y Liliana, por ser mis mejores amigas y consejeras, además de mis compañeras de vida y mis más grandes alegrías.*

*A mi familia, amigas y amigos, por su apoyo y motivación constantes, por ser parte de mis logros y fracasos, que sin ustedes esto no hubiera posible... Ustedes saben quiénes son y quiénes han sido testigos de este proceso.*

*A la Dra. Rebecka Villanueva un agradecimiento especial por su confianza y apoyo, compromiso y profesionalismo para la realización de esta investigación, por ser una excelente asesora y, sobre todo, un gran ser humano.*

*A mis lectores el Dr. Rast y el Dr. Maihold, por sus sugerencias, flexibilidad y disposición, por abrirme las puertas y permitirme colaborar de cerca en sus respectivas instituciones, en México y Alemania. A los compañeros de SWP, DIE, GIZ, AMEXCID y la FU por permitirme conocer y aprender de su trabajo y experiencias. A los académicos, funcionarios públicos, representantes de fundaciones políticas y diplomáticos por su tiempo y testimonio para la realización de entrevistas. Todos ellos fueron fundamentales para la elaboración de esta tesis.*

*A la Mtra. Citlali Ayala, por su orientación y consejos durante el seminario de tesis, por compartir su conocimiento y ser un ejemplo.*

*A todos mis profesores del Instituto Mora, por su acompañamiento y enseñanzas invaluable durante este proceso de maestría, en especial, al Dr. Cassio Luiselli, a la Dra. Gabriela Sánchez, al Dr. Juan Carlos Domínguez, a la Dra. Sandra Kanety y al Dr. Francisco Porras.*

*A mis compañeros de maestría, agradezco a todos y cada uno de ellos por compartir juntos este viaje que, sin ellos, simplemente esta experiencia no habría sido igual. A Alan, Mario, Julia, Sandra y Mariam por estar ahí, por las risas inolvidables y los momentos vividos. A Michelle, Diana y Eduardo por leerme y escucharme en aquellas sesiones del seminario de tesis. A Fernanda por su entusiasmo y apoyo en la transcripción de entrevistas.*

*Al Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por haberme otorgado la oportunidad de obtener una beca para el estudio de este posgrado durante dos años y realizar una estancia en Alemania, lo que me permitió concluir este proyecto profesional.*

*A mi Alma Mater, el Tecnológico de Monterrey y sus profesores, quienes me*

*formaron como internacionalista y me prepararon para alcanzar este logro.*

*A Alemania, su gobierno y su cultura, pero, sobre todo, la hospitalidad de su gente, quienes desde un principio me han recibido con los brazos abiertos y han servido de inspiración para la elaboración de esta tesis.*

*Finalmente, a mi país, México, el lugar que me vio nacer y formarme, por su incomparable belleza y riqueza cultural y, sobre todo, por la calidez de su gente, personas que día a día luchan por lograr el bienestar y la justicia, a pesar de sus problemas. Creo firmemente que la cooperación entre los individuos y las naciones representa el mejor medio para mejorar su calidad de vida y resolver los desafíos de la humanidad.*



Instituto

Mora

# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	III
ÍNDICE	V
RESUMEN / ABSTRACT	VII
LISTA DE CUADROS Y FIGURAS	VIII
LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	IX
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	12
1.1 Definición de conceptos y marco teórico-analítico	12
1.1.1 Poder suave y política exterior	12
1.1.1.1 ¿La CID como instrumento de política exterior (PE)?	20
1.1.2 Cooperación internacional para el desarrollo (CID): evolución conceptual y sus derivaciones	22
1.1.3 Países emergentes	28
1.1.4 Buena gobernanza	32
1.1.5 Agencias de cooperación y fortalecimiento institucional	36
1.2 El caso de Alemania en el contexto del marco teórico-analítico	39
1.2.1 “Acciones externas” de Alemania desde el Institucionalismo neoliberal	39
CAPÍTULO II. CARACTERIZACIÓN DE ACCIONES PÚBLICAS EXTERNAS DE CID DE ALEMANIA HACIA PAÍSES EMERGENTES	44
2.1 Antecedentes	44
2.1.1 La caída del muro de Berlín: el fin de una era, el inicio de otra	44
2.1.2 La reunificación alemana y sus consecuencias políticas, económicas y sociales en el nivel doméstico: ¿cambio o continuidad?	46
2.2 Caracterización de la PE y CID de Alemania 1990-actualidad	49
2.2.1 Efectos de la reunificación en el nivel regional	49
2.2.2 Efectos de la reunificación en el nivel internacional	51
2.2.3 Actores públicos de PE y de CID: ministerios y agencias	53
2.2.1.1 Ministerio de Relaciones Exteriores ( <i>Auswärtiges Amt</i> ): la entidad especializada en PE	53
2.2.1.2 BMZ: la entidad especializada en CID	59
2.2.1.2.1 Marco Legal de CID de Alemania	63
2.2.1.2.2 Modelo alemán de cooperación pública	64
2.2.1.2.3 Las agencias implementadoras de CID:	66

GIZ Y KfW	
2.3 Política alemana de CID alemana hacia países emergentes	67
2.3.1 Antecedentes: la necesidad de adaptarse ante un mundo cambiante	67
2.3.2 El enfoque del BMZ ante los países emergentes	73
2.3.3 Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios de Desarrollo Global 2011-2015	76
CAPÍTULO III. COOPERACIÓN BILATERAL CON SOCIOS EMERGENTES: LA COOPERACIÓN ALEMANIA – MÉXICO	80
3.1 Alemania y México: una relación de acercamientos y distanciamientos	80
3.1.1 Antecedentes	80
3.2 La cooperación técnica bilateral Alemania-México en la actualidad: instrumentos y mecanismos	84
3.2.1 Cooperación técnica alemana en México: GIZ	87
3.2.2 GIZ y el enfoque de las capacidades ( <i>Capacity Works</i> )	91
CAPÍTULO IV. ESTUDIO DE CASO: ACCIONES EN EL PROYECTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA AMEXCID FASES I Y II (2013 – 2019) COMO EJEMPLO DE PODER SUAVE	97
4.1 Introducción al estudio de caso	97
4.2 Antecedentes: evolución e institucionalización de la CID mexicana	100
4.3 Análisis de datos de las entrevistas mediante los recursos de poder suave	103
4.3.1 Identificación del recurso “Valores” en el análisis de Entrevistas de académicos y funcionarios públicos alemanes, fundaciones políticas alemanas y diplomáticos mexicanos	105
4.3.2 Identificación del recurso “Cultura” en el análisis de entrevistas de académicos y funcionarios públicos alemanes, fundaciones políticas alemanas y diplomáticos mexicanos	131
4.3.3 Identificación del recurso “Política Exterior” en el análisis de entrevistas de académicos y funcionarios públicos alemanes, fundaciones políticas alemanas y diplomáticos mexicanos	147
CONCLUSIONES	188
CONSIDERACIONES FINALES, PROPUESTAS Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	197
ANEXOS	201
BIBLIOGRAFÍA	211

## RESUMEN

El poder suave ha sido un término desarrollado por Joseph Nye, ampliamente utilizado en el ámbito de las relaciones internacionales (RRII) que describe una forma distinta al poder duro (poder militar, político o económico), generalmente de un Estado-nación, generado mediante la atracción y compuesto por tres recursos: valores, cultura y política exterior (PE). La cooperación internacional para el desarrollo (CID), además de representar una fuente hasta la fecha poco estudiada como un cierto poder suave, se ha desempeñado como un instrumento para alcanzar los objetivos de PE y busca responder a los intereses nacionales de un Estado.

En los últimos años, Alemania se ha destacado por ser un donante tradicional y activo de CID, así como un país influyente que se ha posicionado en los primeros lugares de los rankings mundiales de poder suave, por lo tanto, es muy probable que sus acciones externas de cooperación puedan contener elementos de poder suave.

Para verificar esta afirmación, en esta investigación se presentaron los hallazgos de las acciones públicas externas de Alemania en dos niveles, en el nivel internacional dirigido hacia países emergentes, mediante la Estrategia de Cooperación con Socios Globales de Desarrollo de BMZ (2011-2015) y en el nivel bilateral con México, mediante el proyecto de fortalecimiento institucional de la AMEXCID (2013-actualmente) como parte del programa de buena gobernanza. Ambos ejemplos fueron examinados bajo la construcción de un enfoque analítico de poder suave compuesto por sus tres recursos (valores, cultura y PE) con información derivada de una exhaustiva revisión bibliográfica y la realización de entrevistas con diplomáticos, altos funcionarios y académicos de Alemania y México.

## ABSTRACT

Soft power is a concept developed by Joseph Nye widely used in the field of international relations (IR) describing a different form than hard power (military, political or economic power), generally associated with the nation-state, which is generated by attraction and is composed by three resources: values, culture and foreign policy. International cooperation for development (ICD), in addition to representing a source scarcely studied until now as soft power, has served as an instrument to achieve the objectives of foreign policy and seeks to respond to the national interests of a state.

In recent years, Germany has come forward as a traditional and active donor of ICD, as well as an influential country that has positioned itself at the top of the world rankings of soft power, therefore, it is very likely that its external actions in cooperation may contain elements of soft power.

To verify this statement, this research presented the findings of Germany's external public actions at two levels; at the international level directed towards emerging countries, through the Development Cooperation with Global Development Partners strategy of BMZ (2011-2015) and at the bilateral level with Mexico, through the institutional strengthening project of AMEXCID (2013-present) as part of the good governance program. Both examples were examined under the construction of an analytical approach of soft power composed of its three resources (values, culture and foreign policy) with information derived from exhaustive bibliography review and interviews with diplomats, high officials, and academics from Germany and Mexico.

## PALABRAS CLAVE

Poder suave, cooperación para el desarrollo, buena gobernanza, países emergentes, fortalecimiento institucional, Alemania, AMEXCID.

## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Tipos de contexto de diplomacia pública y potencial en generación de poder suave	17
Cuadro 2. Cronología de acontecimientos relevantes para la Cooperación Sur-Sur	71
Cuadro 3. Perspectiva general de países ancla	75
Cuadro 4. Heterogeneidad entre los Socios Globales de Desarrollo basados en indicadores selectos	78
Cuadro 5. Herramienta 8 del factor de aprendizaje e innovación de <i>Capacity Works</i>	94
Cuadro 6. Conceptos más representativos por recurso de poder suave de las cuatro categorías de entrevistas (académicos y funcionarios públicos alemanes, fundaciones políticas alemanas y diplomáticos mexicanos).	185

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Poder	14
Figura 2. Mayores exportadores mundiales en 2016 (millones de dólares)	58
Figura 3. AOD total de Alemania en porcentaje anual del PIB del periodo 1990-2016 (indicador)	63
Figura 4. Cinco factores de éxito. Metodología <i>Capacity Works</i>	95
Figura 5. Pilares del SMCID	101
Figura 6. Niveles y temas de análisis de la CID de Alemania	104
Figura 7. Nube de Valores: conceptos más representativos	186
Figura 8. Nube de Cultura: conceptos más representativos	186
Figura 9. Nube de Política Exterior: conceptos más representativos	187



## LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AA	Ministerio Federal de Relaciones Exteriores
APF	Administración Pública Federal
AMEXCID	Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMWi	Ministerio Federal de Economía
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
BRICS	Grupo conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CAMEXA	Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria
CEE	Comunidad Económica Europea
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CNS	Cooperación Norte-Sur
CSS	Cooperación Sur-Sur
CT	Cooperación Técnica
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CTr	Cooperación Triangular
CTyC	Cooperación Técnica y Científica
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DAAD	Servicio Alemán de Intercambio Académico
DDHH	Derechos Humanos
DIE	Instituto de Desarrollo Alemán
EUA	Estados Unidos de América
FES	Fundación Friedrich Ebert
FI-AMEXCID	Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID
FMI	Fondo Monetario Internacional

FONCID	Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo
FPA	Fundaciones Políticas Alemanas
G7	Grupo de los Siete
G8	Grupo de los Ocho
G20	Grupo de los Veinte
G77	Grupo de los Setenta y Siete
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
GTZ	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica
HCD	<i>Human Capacity Development</i>
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Japón
KAS	Fundación Konrad Adenauer
KfW	Banco de Desarrollo del Instituto de Crédito para la Reconstrucción
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MGG	<i>Managing Global Governance</i>
MIKTA	Grupo conformado por México, Indonesia, Corea del Sur, Tailandia y Australia
MIST	Grupo conformado por México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía
NICs	Países recientemente industrializados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OI	Organismos Internacionales
ONU	Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo

ONG	Organismos No Gubernamentales
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OR	Organizaciones regionales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PE	Política Exterior
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Países de Renta Media
PROCID	Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RDA	República Democrática de Alemania
RENCID	Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo
RFA	República Federal de Alemania
RRII	Relaciones Internacionales
SMCID	Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SWP	Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad
TLCAN	Tratado de Libre Comercio para América del Norte
TLCUE	Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

## INTRODUCCIÓN

El poder suave o *soft power* de acuerdo con Joseph Nye, es un concepto creado durante la década de los noventa para explicar una forma distinta del poder ejercida por un actor político en la sociedad internacional, generalmente un Estado. Consiste en el uso de fuentes distintas al poder tradicional, es decir, al poder duro o *hard power* (poder militar, político y/o económico) y se centra en el uso de fuentes alternativas para influir o persuadir a otro Estado, es decir, la cultura, la lengua, la educación, la diplomacia, los temas ambientales y de cooperación para el desarrollo. Aún cuando el concepto de poder suave surgió en alusión a las particularidades de la política exterior (PE) de Estados Unidos, como un “traje a la medida”, éste ha sido ampliamente utilizado para el análisis de otros casos.

Asimismo, cada vez más la cooperación internacional para el desarrollo (CID) es vista como un instrumento para alcanzar los objetivos de PE de un Estado-nación, los cuales, a su vez, se alinean con sus intereses nacionales, además de representar una fuente hasta la fecha poco estudiada como un cierto poder suave. La CID de Alemania ha adquirido mayor relevancia en los últimos años, posicionándose, en calidad de país donante tradicional, como un actor proactivo y preponderante en el escenario internacional. De acuerdo con cifras oficiales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Alemania llegó a convertirse en el segundo mayor donante en 2016, después de Estados Unidos de América (EUA), con una aportación total de 24 473 millones de dólares (OCDE, 2016a). Tan sólo en un periodo de diez años, Alemania aumentó su porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de 0.3% al 0.7% del PIB<sup>1</sup>, alcanzando por primera vez en el mismo año la meta establecida por los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

---

<sup>1</sup> Este aumento ha sido principalmente debido a la ayuda otorgada a migrantes y refugiados en Alemania.

El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (*Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, BMZ por sus siglas en alemán) es la entidad responsable del establecimiento de las estrategias y prioridades de la política de CID<sup>2</sup>, así como de la distribución de recursos técnicos y financieros hacia diversas regiones y temáticas mediante distintos planes y estrategias. Una de las estrategias del BMZ es dirigida hacia los llamados países emergentes y considerados como socios clave<sup>3</sup> –Brasil, China, India, Indonesia, México y Sudáfrica– con el objetivo de lograr una mayor cooperación con aquellos países que, de acuerdo con el BMZ, jugarán un papel importante para el establecimiento y la formulación de agendas de acuerdo con sus intereses, con el objetivo de enfrentar retos que requerirán de soluciones globales (BMZ, 2011)<sup>4</sup>.

México, además de ser considerado un socio entre los países emergentes, es percibido como un país bisagra en temas políticos y económicos entre América del Norte y América Latina (Sierra Bernal, 2013), y un actor proactivo en foros internacionales como el Grupo de los Veinte (G20). Ambos, desde sus conformaciones como Estados-naciones hasta la actualidad<sup>5</sup>, comparten una larga trayectoria en cooperación en las áreas políticas, económicas, comerciales, culturales y educativas (Escobar Bautista, 2013). En el área de CID, Alemania, mediante la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ por sus siglas en alemán) y el Banco de Desarrollo del Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW por sus siglas en alemán), han trabajado estrechamente con

---

<sup>2</sup> Entre los miembros del CAD, sólo Reino Unido y Alemania posicionan a la CID en un nivel ministerial. Esto se abordará con más detalle en el capítulo II.

<sup>3</sup> El término países emergentes no sólo hace referencia a aquellos que conforman los BRICS (Goldman Sachs, 2001), sino también a aquellos que son observadores en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (por ejemplo, México, Turquía y Chile) y, en términos de ayuda Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), son aquellos proveedores de cooperación Sur-Sur (CSS): China, India, Sudáfrica, Indonesia y Malasia. El grupo de los *Next Eleven* está conformado por Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, Corea, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Turquía y Vietnam. Este grupo también es otra referencia de países emergentes.

<sup>4</sup> De acuerdo con la *Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios de Desarrollo Global 2011-2015 de BMZ*, publicada en 2011.

<sup>5</sup> Excepto en diciembre de 1941, cuando se rompieron relaciones diplomáticas al momento de que México entró a la Segunda Guerra Mundial y formó parte de los países aliados. Las mismas fueron reestablecidas al fin del conflicto el 16 de abril de 1952 con la República Federal Alemana (Escobar Bautista, 2013).

México como socios de cooperación bilateral y triangular en diversos programas de desarrollo, principalmente en temas de medio ambiente, energías renovables, cambio climático, gobernanza, democracia y fortalecimiento institucional, por mencionar algunos de los más relevantes.

Por esta razón la GIZ, como brazo implementador de la cooperación técnica bilateral de Alemania y en respuesta a una solicitud a BMZ por parte de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) realizada posteriormente a la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en 2011, fue el actor designado para co-gestionar y ejecutar el proyecto de Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID (FI-AMEXCID), cuya primera fase concluyó en 2016 y actualmente se encuentra en su segunda fase (Julio 2016 - Junio 2019).

Por un lado, desde la creación de la AMEXCID en 2011, las labores de coordinación y planificación son atribuciones que siguen en construcción, que conllevan grandes retos y representan áreas de oportunidad para México como país dual, es decir, como donante y receptor de ayuda. Por otro lado, parte de las críticas de los países donantes tradicionales hacia los países receptores han sido la carencia de capacidades institucionales y la falta de eficacia en la gestión de la AOD (Sanahuja, 2007). De acuerdo con la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el fortalecimiento de las capacidades nacionales ha adquirido mayor relevancia al convertirse en un objetivo de la agenda de desarrollo global (OCDE, 2011), además de constituir uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en específico, el objetivo 17 para el establecimiento de alianzas globales<sup>6</sup>.

En este contexto, **el proyecto de fortalecimiento institucional de la AMEXCID** –el cual forma parte de la estrategia de desarrollo hacia la región

---

<sup>6</sup> El objetivo 17.9 menciona la importancia de aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS, mediante la cooperación Norte-Sur, Cooperación Sur-Sur y triangular (ONU-CEPAL, 2018).

conformada por México, Centroamérica y el Caribe— representa un **estudio de caso** *sui generis* tanto para Alemania como para México. Lo anterior ya que, de acuerdo con datos de la GIZ (2018), de los 33 proyectos vigentes del sector de Gobernanza y Sociedad Civil que integran la agenda internacional de cooperación alemana, el proyecto FI-AMEXCID es el único, desde 2013 hasta la actualidad, dirigido hacia el fortalecimiento de capacidades de una agencia de cooperación de un país de renta media (PRM) en América Latina.<sup>7</sup>

Asimismo, desde la contraparte mexicana, a partir de la estructuración de la AMEXCID como uno de los pilares de la LCID y de acuerdo con el primer objetivo del Programa de Cooperación para el Desarrollo (PROCID) 2014-2018<sup>8</sup>, el proyecto con la GIZ constituye una de las primeras colaboraciones para el fortalecimiento de capacidades con socios estratégicos, además de otras colaboraciones con la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (JICA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2014). El proyecto entre Alemania y México comenzó a ejecutarse para colaborar en el establecimiento de las bases para la política de CID mexicana, con el objetivo de eficientar su gestión.

Por su parte, Joseph Nye define al poder suave como la forma en que un país busca influir en otros mediante la atracción y se encuentra compuesto por tres recursos principales: sus valores políticos, su cultura y su PE. Asimismo, la visión de Nye respecto al poder suave tiene un carácter intencional, concebido más bien como una estrategia de PE formulada desde entidades gubernamentales. Por lo tanto, tomando en consideración la definición de Nye y como ejemplos las acciones externas de CID de Alemania en dos niveles de actuación, es decir, mediante la estrategia de BMZ hacia países emergentes y la ejecución de GIZ en el proyecto FI-AMEXCID, en esta investigación se argumenta

---

<sup>7</sup> A nivel global, existen otros proyectos por parte de GIZ en países de renta media, en específico uno en Indonesia que pretende desde su valoración en 2013 y su comienzo en 2015, entre otras cosas, la creación de una agencia de cooperación.

<sup>8</sup> El objetivo 1.1 del PROCID consiste en fortalecer los instrumentos, herramientas y capacidades del sistema de CID mexicano para una mejor gestión de la cooperación (Diario Oficial de la Federación, 2014).

que estas acciones podrían contener elementos de poder suave. Para verificar lo anterior, se analizarán las acciones externas alemanas en relación con la Estrategia con Socios Globales de BMZ y el proyecto de FI-AMEXCID bajo los tres recursos del poder suave, mediante una revisión bibliográfica especializada, un análisis de documentos oficiales y la realización de entrevistas semi-estructuradas con expertos.

Este trabajo encuentra su **justificación** precisamente a que existe una ausencia de estudios en México sobre acciones externas de cooperación alemana analizadas bajo los lentes del “poder suave” hacia países emergentes, en específico, ubicando a México como socio emergente y el proyecto de FI-AMEXCID como estudio de caso. En términos de CID, México ha buscado posicionarse como un importante actor dual de cooperación para el desarrollo - como donante y receptor- a través de acciones de institucionalización. Por lo tanto, resulta interesante explorar y analizar si acaso la CID alemana en México, mediante este proyecto, podría responder a un ejemplo de poder suave. Además, este tema resulta relevante ya que ha sido poco abordado por la academia y poco conocido entre las sociedades de ambos países.

Esta investigación podría ser de utilidad para aquellos estudiantes, académicos y especialistas que se encuentren interesados en PE y CID, el enfoque analítico del concepto del poder suave y los procesos de fortalecimiento institucional, especialmente en agencias de cooperación. También, podría resultar interesante para funcionarios públicos, diplomáticos y técnicos de CID que se encuentren trabajando en temas de cooperación bilateral entre Alemania y México. Así, si los resultados del proyecto de FI-AMEXCID han sido positivos para ambos gobiernos, se podría optar por realizar nuevas fases o diseñar modelos similares en otros países emergentes que cuenten con agencias de cooperación en etapas iniciales, como se ha expresado previamente en algunos estudios<sup>9</sup>. Por último, este estudio

---

<sup>9</sup> El proyecto de cooperación para el fortalecimiento institucional de la AMEXCID ha pretendido dar a conocer la experiencia, como una buena práctica que podría ser replicada por otras agencias de cooperación



de caso puede ser visto como un ejemplo para el gobierno mexicano, ya que busca señalar la importancia de visualizar a la CID como un instrumento de incidencia y una estrategia de PE.

La elección del **estudio de caso** responde a diversas motivaciones: un interés propio en temas de PE y de cooperación bilateral Alemania-México, así como del proceso de institucionalización de la CID mexicana; una inquietud propia para comprender en qué consiste y qué originó, en específico, la política de CID hacia países emergentes como México; conocer las acciones que se han desprendido del proyecto FI-AMEXCID, mediante el apoyo de la cooperación alemana y comprobar si, en efecto, se pueden identificar elementos de poder suave de Alemania en acciones específicas.

Por lo tanto, el **objetivo general** de esta investigación consiste en identificar y analizar la existencia de poder suave de Alemania en las estrategias de cooperación hacia países emergentes. Como **objetivo específico**, se encuentra identificar y analizar elementos que puedan calificar bajo el concepto de poder suave mediante la construcción de un enfoque analítico con base en la definición de Joseph Nye de valores, cultura y política exterior como recursos de poder suave en proyectos de cooperación concretos, como el proyecto FI-AMEXCID (fase I y fase II) durante el periodo 2013- 2019.

Con base en lo anterior, **la pregunta general** que orienta el desarrollo de esta investigación es la siguiente: ¿cuáles son los elementos en las “acciones externas” de Alemania hacia países emergentes que puedan ser calificados como parte de un poder suave?, y ¿cómo podrían ser identificados y analizados bajo este enfoque?

---

que se encuentren en un proceso de definición de su estrategia de cooperación, por ejemplo, con el sector privado (AMEXCID y GIZ, 2015, p. 5).

La **pregunta específica** sería, concretamente, ¿cuáles serían las acciones específicas en el proyecto de Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID co-gestionada con la GIZ que se podrían calificar como concordantes con los tres recursos de poder suave: valores, cultura y política exterior?

Y vinculadas a esta pregunta, surgen las siguientes:

- ¿Cuáles son algunos de los factores políticos, económicos y sociales que han incidido en las acciones externas (PE y CID) de la Alemania actual a partir de la reunificación?
- ¿Cuáles son las características y estrategias que han definido la política de CID de Alemania hacia países emergentes?
- ¿Cuáles son los temas, instrumentos, mecanismos y actores que delimitan la cooperación técnica bilateral entre Alemania y México?
- ¿De qué forma las acciones de la CID alemana en el proyecto FI-AMEXCID podrían interpretarse como recursos de poder suave?

La **hipótesis** planteada en este estudio de caso es que, de los recursos del poder suave, **el proyecto FI-AMEXCID muestra elementos de poder suave incrustados en algunas acciones de CID, e indirectamente, en las estrategias de PE de Alemania hacia México como un socio entre los países emergentes.**

Adicionalmente al objetivo general, como **objetivos específicos** de la investigación se plantean los siguientes:

- Conocer y analizar de la teoría a la praxis los conceptos relacionados a las acciones externas de CID y PE de Alemania, en especial, hacia México como país emergente.
- Revisar los efectos políticos, económicos y sociales derivados de la reunificación alemana, en relación con la PE y CID, e identificar los cambios

y la continuidad en la relación entre los principales actores públicos responsables de la PE y CID.

- Conocer el enfoque del BMZ hacia países emergentes a partir de la reunificación alemana y analizar las estrategias dirigidas a los socios globales de desarrollo.
- Identificar los principales temas, mecanismos y actores en la cooperación técnica bilateral de Alemania y México, como socio global de desarrollo.
- Analizar en términos de los recursos de poder suave (valores políticos, cultura y PE) la estrategia de BMZ hacia países emergentes y el proyecto FI-AMEXCID implementado por la GIZ.

### **Consideraciones metodológicas para la investigación**

La **metodología** elegida para esta investigación es cualitativa y deductiva, ya que se busca comprender y profundizar en el fenómeno de estudio, explorándolo en su ambiente y relación con su contexto, y parte desde un concepto general hacia uno particular; además, la deducción permite establecer un vínculo de unión entre teoría y observación, ya que, a partir de la teoría, los fenómenos pueden convertirse en objeto de observación (Dávila, 2006). Así, se realizará un análisis del proyecto FI-AMEXCID bajo el enfoque analítico del poder suave, como ejemplo de la CID desde Alemania hacia países emergentes como México. Adicionalmente, el estudio de caso como método de investigación resulta adecuado para entender las particularidades de la CID alemana en un proyecto concreto, ya que nos permite estudiarlo a profundidad y, por lo tanto, sus resultados no podrían generalizarse.

En el enfoque cualitativo el proceso de investigación no es lineal, sino interactivo; las etapas de la investigación resultan ser de apoyo para profundizar en el tema y, la recolección y el análisis de datos es permanente. La estancia profesional de la autora en el Instituto de Política Internacional y Seguridad (SWP)

en la ciudad de Berlín de junio a diciembre de 2017, le permitió observar, explorar y comprender la dinámica del sistema político alemán, así como el de la PE y de CID mediante el acceso especial a una red de contactos, lo cual contribuyó a que conociera de manera profunda el fenómeno y recolectara datos de forma constante. Además de la experiencia en SWP, se agregaría una visita al Instituto de Desarrollo Alemán (DIE) en Bonn en noviembre de 2017 y una participación en el monitoreo del proyecto de Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID, fase II (FI-AMEXCID II), realizado por la consultora *Particip* en junio de 2018 en la AMEXCID y en la Embajada Alemana en la Ciudad de México, respectivamente.

Un aspecto importante para el enfoque cualitativo son las evidencias para la investigación documental; en esta investigación se revisaron documentos oficiales, estudios de fuentes nacionales e internacionales, publicaciones en línea y se realizó un análisis de entrevistas. Entre las técnicas de investigación utilizadas para la recolección de información, se encuentran las siguientes: observación directa, revisión de documentos y entrevistas semiestructuradas. De acuerdo con Vela Peón (2013, p. 75), éstas son de gran utilidad ya que “funcionan adecuadamente en aquellas investigaciones que se interesan por interrogar a administradores, burócratas o miembros de élite de alguna comunidad”.

En este sentido, se realizaron dieciséis entrevistas dirigidas a académicos, funcionarios públicos, representantes de fundaciones políticas y diplomáticos, catorce de ellos alemanes y dos mexicanos, durante el periodo de agosto a diciembre de 2017 en las ciudades de Berlín y Bonn, respectivamente. Los participantes fueron elegidos debido a su conocimiento, experiencia y participación relevante en distintos niveles y ámbitos de PE y CID de la relación bilateral Alemania-México. La estructura de la entrevista<sup>10</sup> consistió en doce preguntas relacionadas con la cooperación de Alemania hacia países emergentes y, en especial, hacia México; inicia con preguntas generales relacionadas con los pilares

---

<sup>10</sup> Para la construcción de esta guía de entrevista, se tomó como referencia la realizada por Margarita Briones (2014) para su investigación de tesis *Análisis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de Chile y México a través del proceso de institucionalización de sus agencias de cooperación AGCI y AMEXCID*.

y las prioridades de la PE alemana y concluye con preguntas específicas relacionadas a la gobernanza y el fortalecimiento institucional<sup>11</sup> en el proyecto FI-AMEXCID.

El proyecto, además de viable, es fundamentado en la experiencia e intuición y, para entender el fenómeno a profundidad y objetivamente, se considerarán algunos ámbitos de la cooperación bilateral Alemania-México: históricos, políticos, económicos, sociales, culturales y de CID, en materia de gobernanza y desarrollo de capacidades. Respecto a la validez y la confiabilidad, éstas se podrán encontrar mediante la comparación y combinación de los resultados de las propias entrevistas con los obtenidos de otras técnicas, a través de la confrontación de resultados, denominado triangulación (Vela Peón, 2013).

Con el propósito de cumplir con los objetivos establecidos, la investigación se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo tiene como objetivo presentar el marco teórico y conceptual en el que se apoya esta investigación, con el objetivo de introducir al lector el conjunto de conceptos básicos y teorías que funcionarán como guía para entender a qué se hace referencia cuando se hable de “poder suave”, “CID”, “países emergentes”, “buena gobernanza” y “fortalecimiento institucional” y se presentará una análisis de la relación bilateral Alemania-México bajo una de las teorías de las RRII: el institucionalismo neoliberal. En el segundo capítulo, se realizará un breve recuento de los efectos en PE y CID de Alemania a partir de la reunificación, se identificarán a los principales actores de CID y se revisará el posicionamiento de Alemania, mediante el BMZ, ante los países emergentes. En el tercer capítulo, se revisarán brevemente los antecedentes de la relación bilateral política y económica entre Alemania y México hasta la actualidad,

---

<sup>11</sup> El término gobernanza es muy amplio. Dentro del amplio debate que existe alrededor del concepto de gobernanza, el cual adquirió mayor importancia y popularidad durante la década de los noventa en las Ciencias Sociales, principalmente en los campos de la Ciencia Política y la Administración Pública, existen diversas clasificaciones del término, entre los más destacados: como concepto “paraguas” (Porras, 2011) o término “umbral” de acuerdo con Offe (2009), como proceso, enfoque o metodología. En el primer capítulo, se abordará la “buena gobernanza” desde la visión alemana.

así como los instrumentos y mecanismos en los cuáles se enmarca la cooperación técnica, la actuación y la metodología de trabajo de la GIZ en México. Por último, en el cuarto capítulo se incluirá un análisis de entrevistas, mediante la construcción de un enfoque analítico con los recursos de valores, cultura y PE, para conocer si se pueden encontrar elementos de poder suave en las acciones externas de Alemania hacia países emergentes y en el proyecto FI-AMEXCID como estudio de caso.



# Instituto

# Mora

## CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El presente capítulo se divide en dos secciones, en la primera sección, se abordarán brevemente los conceptos que servirán como base para el desarrollo de esta investigación y, en la segunda sección, se explorará la CID de Alemania hacia México, como país emergente, desde una de las teorías de las RRII. Si bien, los temas de CID son interdisciplinarios, es decir, que podrían ser de utilidad analítica otras teorías de las Ciencias Sociales, por ejemplo, la Ciencia Política, la Sociología, la Economía, la Historia y la Comunicación, las teorías de las RRII resultan adecuadas para analizar la cooperación internacional.

De acuerdo con Celestino del Arenal (1987 como se cita en Echart, Cabezas y Sotillo, 2010) las RRII son definidas como “aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que configuran y afectan a la sociedad internacional en cuanto tal”. De esta manera, las RRII posicionan a la sociedad internacional como objeto de estudio y, además, el estudio de este campo es teoría al servicio de la práctica internacional (Sotillo Lorenzo, 2010, p. 16). La cooperación internacional puede constituir una herramienta práctica de las RRII cuyo objetivo consistiría en alcanzar el desarrollo. Al mismo tiempo, las RRII nos permiten realizar un análisis de problemas que trascienden fronteras (Sotillo Lorenzo, 2010, p.17), mientras que la cooperación internacional puede ser visualizada como un medio de solución frente a ellos.

### 1.1 Definición de conceptos y marco teórico-analítico

#### 1.1.1 Poder suave y política exterior

Joseph Nye, académico de la Universidad de Harvard, mencionó el concepto de poder suave por primera vez en el libro *Bound to Lead* en 1990. El poder suave proviene de las RRII y constituye un apoyo para la comprensión de la PE y la CID. Desde su concepción hasta ahora, ha sido un término que se ha vuelto sumamente utilizado en discursos públicos, además de convertirse en uno de los

más citados en las áreas de las RRII y de PE. El poder suave, de acuerdo con su autor, se refiere a:

La capacidad de obtener los resultados deseados en la política mundial porque otros países –que admiran sus valores, emulan su ejemplo, aspiran a su nivel de prosperidad y apertura– quieren seguir esa ruta... El poder suave de un país reside en tres recursos: su cultura, sus valores políticos y su política exterior (Nye, 2016, p. 31).

En su texto, Nye hace una referencia a la naturaleza cambiante del poder, yendo más allá de la concepción tradicional del mismo, el cual deriva de la teoría realista de las RRII y es entendido como la posesión de las capacidades o los recursos que pueden influir en los resultados mediante, por ejemplo, una población y un territorio relativamente grandes, abundantes recursos naturales, fortaleza económica, fuerza militar y estabilidad social.

Mientras que el poder duro se refiere al poder militar y económico, las amenazas, la inducción, el uso de la fuerza y la coerción, el poder suave reside entonces en la capacidad de influir en las preferencias de otros mediante las instituciones, la atracción, el establecimiento de las agendas y la cooptación (Nye, 2016). Así, el poder suave busca utilizar recursos alternativos al poder duro tales como la cultura, la lengua, la educación, la diplomacia, los temas ambientales y de cooperación para el desarrollo.

En la Figura 1, se puede apreciar un *continuum* entre poder suave y poder duro, entre cooptación y comando, entre sus espectros de comportamiento y sus recursos utilizados. Asimismo, se puede identificar a la cooptación y a la atracción como espectros de comportamiento, y a los valores, la cultura y las políticas como recursos del poder suave.





Figura 1. Poder  
Fuente: (Nye, 2016, p. 33)

En el momento en el que el poder se distribuye, se puede tener una especie de “ajedrez tridimensional” en donde conviven el poder militar, el poder económico y el poder suave. El poder económico en el caso alemán es muy evidente; las compañías automotrices en Puebla y otras ciudades del centro del México cuentan con un alto grado de IED, por ejemplo. En cuanto a la AOD, aún cuando es diseñada idealmente para el desarrollo, ésta puede ser usada para crear poder económico, por ejemplo, para construir capacidades económicas y administrativas en un país receptor (Nye, 2011).

No obstante, los programas de ayuda también podrían ser usados para propósitos humanitarios y, si son adecuadamente administrados, pueden incluso generar poder suave. Sin embargo, los programas de AOD también pueden llegar a generar rechazo, si éstos no se conducen con honestidad y se rompen los balances de las relaciones de poder en la sociedad receptora. En este sentido, puede ser que muchas veces la identificación del poder suave en proyectos más

pequeños funcione mejor, debido al consentimiento y participación de personal local.

Es importante aclarar que la concepción de este término surgió a partir del análisis de la PE de EUA como estudio de caso, lo que algunos autores como César Villanueva refieren en sus textos como “un traje a la medida de la política exterior de Estados Unidos” (2012, p. 34); no obstante, el término ha sido utilizado para el análisis de diversos países como estudios de caso. Además, se han realizado diversos estudios sobre la ejecución del poder suave de otros actores diferentes a los Estados, entre ellos, los organismos regionales e internacionales, así como las empresas transnacionales. En esta investigación se buscará demostrar que el poder suave no sólo se ejerce en el caso estadounidense, sino también se ejerce en otros países del mundo. Alemania, por ejemplo, ha hecho uso de su poder suave como parte de su PE mediante diversos instrumentos de cooperación en países socios.

En la literatura, existe una relación cercana entre los conceptos de poder suave y diplomacia pública. De hecho, en términos teóricos, el poder suave se ha identificado como lo más cercano a la diplomacia pública (Hayden, 2012 como se cita en Chitty, Ji, Rawnsley, y Hayden, 2017, p. 2). Por ejemplo, una característica que comparten ambos conceptos es la atracción; el poder suave denomina a la atracción como elemento clave para influir, mientras que la diplomacia pública busca crear una imagen atractiva de un país para obtener ciertos resultados.

Sin embargo, más allá de sus similitudes, es importante aclarar sus diferencias, ya que la diplomacia pública es un instrumento que ha sido usado por los gobiernos para movilizar recursos con el fin de comunicar y atraer al público de otros países y no sólo a sus gobiernos (Nye, 2008). Por lo tanto, una diferencia fundamental entre ambos conceptos es la audiencia a la que se dirige. Al respecto, Chitty Naren (2017) refiere a la diplomacia pública como el compromiso entre gobiernos y públicos, entre países o dentro de un país, mediante diversos

medios (entre ellos, las redes sociales), la movilidad o la producción cultural para construir relaciones mutuamente beneficiosas y de buena voluntad.

Otra diferencia entre poder suave y diplomacia pública son los recursos, ya que, mientras el poder suave busca atraer a través de la difusión de valores de una organización o un país, del establecimiento de sus prácticas y políticas, así como sus relaciones con otros, la diplomacia pública busca difundir una imagen basada en los recursos que el poder suave emite, es decir, pretende ser un medio de promoción de éste. En ese sentido, la diplomacia pública se observa como un vehículo que puede basarse en la atracción (poder suave), pero también en la coacción (poder duro) o en las mezclas estratégicas de ambos: el poder inteligente (Chitty, Ji, Rawnsley y Hayden, 2017).

Asimismo, se pueden interpretar las diferencias entre poder suave y diplomacia pública, a través de la diferenciación entre temas de “alta política” o *high politics*, de “mediana política” o *medium politics* y “baja política” o *low politics*. En el Cuadro 1 Chitty Naren (2011, como se cita en Chitty, Ji, Rawnsley y Hayden, 2017, p. 18) se presentan los tres niveles de política, los temas correspondientes a cada categoría y su relación con el poder suave y el poder duro.

Arena	Carácter de apertura	Ejemplos de áreas temáticas	Tipo de diplomacia pública	Potencial de generación de poder suave
<b>Alta política</b>	Cerrada	Inteligencia militar, operaciones	--	N.A.
	Estratégicamente abierta	Inteligencia militar, seguridad (lanzamientos estratégicos) Informes	Dura	Baja entre los escépticos de la política Alta entre los partidarios de la política
<b>Mediana política</b>	Abierta (la información está disponible al público selectivamente)  Abierta al debate por los partidos políticos y la sociedad civil	Energía, medio ambiente, DDHH, migración, telecomunicaciones, comercio, <b>gobernanza, cooperación al desarrollo, fortalecimiento institucional</b>	Media	Media
<b>Baja política</b>	Abierta (información está disponible al público)  Abierta al debate por partidos políticos y en la sociedad civil	Arte y cultura, educación, salud, deportes	Suave	Alta (potencial para ganar corazones y mentes de los opositores, sin necesidad de convertirlos en términos de política alta o media)

*Cuadro 1. Tipos de contexto de diplomacia pública y potencial en generación de poder suave. Elaboración y traducción propia con base en (Chittly, 2011 como se cita en Chitty, Ji, Rawnsley y Hayden, 2017, p. 18*

Como se puede observar en el Cuadro 1, la diplomacia pública se localiza en la intersección entre la quinta columna y la tercera fila, ubicada en el área de baja política, cuyos temas corresponden, por ejemplo, a los de cultura, educación, deportes y salud. La diplomacia pública se orienta mayoritariamente hacia una esfera de apertura y reconocimiento público de la sociedad, mientras que el poder suave se ubica más hacia la mediana política, que cuenta con una apertura limitada y más bien podría estar relacionada con las élites de poder y el Estado. La CID, así como los temas de gobernanza y medio ambiente pueden encontrarse en esta categoría. En el caso de la percepción de Alemania en México, se puede demostrar que varios de los líderes en México se inclinan por Alemania, como uno de los mejores modelos de desarrollo para México, reflejando en la encuesta de la

publicación México, las Américas y el Mundo del año 2013, donde Alemania es elegida por encima de, por ejemplo, EUA (González, G., Schiavon, J., Maldonado, G., Morales Castillo, R. y Crow, D., 2013, p. 25).

Por último, la visión de Nye respecto al poder suave, a partir del análisis de la PE estadounidense durante diversas administraciones, se ha centrado en darle un carácter intencional al denominarlo una estrategia formulada desde el gobierno. En el caso estadounidense, las estrategias han sido desarrolladas a partir de intereses que buscan mantener su estatus hegemónico y, tanto el poder duro como el poder suave, han sido elementos que han favorecido esta condición (Landínez, 2011). Si se revisan los discursos de líderes políticos internacionales, podremos advertir el uso del poder suave como un medio para alcanzar objetivos de PE, el cual conlleva una lógica deliberativa. Al respecto, el presidente ruso Vladimir Putin, refirió al poder suave como "una matriz de herramientas y métodos para alcanzar objetivos de política exterior sin el uso de armas, mediante el uso de información y otras palancas de influencia" (2012 como se cita en Chitty, Ji, Rawnsley y Hayden, 2017).

En el caso de la PE alemana, a diferencia de la definición como estrategia de la PE estadounidense, su poder suave se identificaría en mayor medida con la definición sostenida por el líder ruso, ya que ésta hace referencia a una serie de herramientas y métodos diversos, por medios pacifistas. En este caso, el poder suave podría ser visto como un reflejo del conjunto de acciones e instrumentos de CID del país germano hacia países emergentes, cuyo fin consistiría en no quedar rezagado frente los cambios en el equilibrio de poder del sistema internacional, con la intención de no perder influencia en los asuntos globales. Las acciones de cooperación de Alemania hacia países emergentes como México, en el marco de una CNS, puede ser vista entonces, como un instrumento de refuerzo del poder suave (Leylaverigne y Parra, 2008).

De acuerdo con el ranking mundial *Portland Soft Power 30*, el cual se ha convertido en el principal ranking sobre poder suave en el mundo, Alemania se ha ubicado en los años 2016 y 2018 en la tercera posición, sólo después de Reino Unido y EUA. En esta misma encuesta, entre las principales ideas respecto al papel de Alemania en el mundo, se encuentran su liderazgo en los asuntos europeos, la admiración por sus bienes de manufactura y sus proezas en ingeniería, por su oposición al militarismo, por ser una economía que busca trasladar el crecimiento en bienestar y, finalmente, una percepción pública positiva respecto a su conducta hacia el interior y el exterior. En términos de PE, Alemania ha sido ampliamente alentada por la comunidad global para tener una mayor participación en los asuntos internacionales. Por supuesto, estas ideas pueden generar grandes reservas de poder suave para Alemania (McClory, 2016).

El poder suave se sustenta primordialmente en la capacidad de atracción y la legitimidad que posee un país sobre otros. En términos de proyectos y programas de CID, Alemania cuenta con una poderosa red internacional de actores públicos y privados, y cada herramienta no representa una estrategia aislada, lo que deja a Alemania como una referencia de un modelo de desarrollo exitoso ante sus socios (Holguin, 2013), lo cual también lo hace atractivo y generador de poder suave. Actualmente, de acuerdo con datos de la GIZ (2018), existen 750 proyectos bilaterales, regionales y mundiales implementados por la agencia alemana, así como iniciativas sectoriales en más de 100 países que contribuyen al establecimiento de redes.

Finalmente, las fuentes de poder suave se traducen metodológicamente hablando, en la cultura, los valores que se defienden y la legitimidad de las acciones de PE que posean (Villanueva en Nye, 2016). En el capítulo cuatro se explicarán, con mayor detalle, los conceptos de cultura, valores y política exterior de acuerdo con las definiciones de Nye y se analizarán de forma transversal en el proyecto de fortalecimiento institucional y en las estrategias hacia países emergentes.

### 1.1.1.1 ¿La CID como instrumento de política exterior?

Más allá de consistir en una actividad solidaria mediante acciones a favor del bienestar social y económico de cierto país, de acuerdo con Juan Pablo Prado (2014), la CID conforma un instrumento de creciente importancia en el ámbito de la política exterior (PE) de diversos Estados, especialmente de aquellos que pretenden mantener o conseguir un estatus relevante en el concierto internacional. Asimismo, representa un medio para alcanzar los objetivos establecidos de PE de un gobierno, como lo menciona Gonzalo Fanjul (2013, p. 6): “La cooperación supone una herramienta eficaz en aquella política exterior que considere el equilibrio de intereses y responsabilidades que obligan a cualquier potencia media en el siglo XXI”.

Bruno Figueroa (2016, p. 7) invita a pensar más allá de este concepto y no sólo visualiza a la CID como un instrumento que fortalece la PE, sino que además “sirve al interés nacional, con bajo costo, y que así lo han entendido muchos países que cuentan con diplomacias exitosas”. Con esta alusión, se puede inferir que el objetivo del autor consistía en llamar la atención de tomadores de decisiones de PE con el fin de posicionar a la CID como una herramienta estratégica que necesita ser plenamente considerada y debe de ser apoyada con mayor frecuencia por diversos sectores, además de los gubernamentales y no gubernamentales (por ejemplo, el sector privado, sociedad civil, medios de comunicación, por mencionar algunos).

Para entender las razones por las cuáles los Estados-naciones actúan de cierta manera, es importante saber que detrás de sus respectivas estrategias de PE se persiguen metas, aspiraciones y necesidades específicas. El autor Kalevi Holsti (1995, p. 84) explica que existen cuatro propósitos principales que son comunes en los Estados contemporáneos: la seguridad, la autonomía, el bienestar y, el estatus y prestigio. Estos dos últimos –estatus y prestigio– son considerados valores que muchos de los Estados buscan proyectar para generar una imagen de

respeto e incluso de admiración hacia ellos. Existen muchos tipos de valores que los países buscan que sean emulados para generar un buen estatus o prestigio, desde la innovación, la ciencia y la tecnología, la cultura, las tradiciones, las bellas artes y el deporte, hasta la multiculturalidad. En esta gama de valores, la imagen de un país como cooperante al desarrollo forma parte de una de las estrategias de PE más utilizadas hoy en día.

En el caso de Alemania, se puede observar que entre sus principios se encuentra el contar con una PE responsable, enfocada en temas de ayuda humanitaria, política de DDHH, el combate al hambre y la búsqueda de respeto a los derechos laborales, en donde defiende sus valores e ideales y ponga el ser humano en el centro (Hintereder, 2016). Además, diversos actores políticos alemanes buscan delimitar la nueva PE del Estado alemán ante el mundo. Al respecto, el ex ministro de Relaciones Exteriores Frank-Walter Steinmeier (2016) en su texto “El nuevo papel global de Alemania” describe al Estado alemán como una potencia reflexiva, que cree en los valores de moderación, deliberación y negociación pacífica a través del diálogo y la cooperación en sus interacciones con el resto del mundo.

En contraste, algunos de los críticos han señalado que el uso de la AOD como instrumento de PE puede ser contraproducente si ésta obedece en mayor medida a los intereses nacionales del donante en lugar del beneficio del país receptor al que, incluso con su “ayuda”, puede llegar a perjudicar. Otra cuestión que incide en la CID es el grado de autonomía de una agencia que permite generar mayores procesos para no estar totalmente sujetos, por ejemplo, a un ministerio o secretaría de Estado.

Por un lado, Sanahuja (2007, p. 79) menciona que, si los donantes utilizan a la AOD “como instrumento de PE orientado a lograr ventajas políticas, estratégicas, comerciales o de otra índole y en sus políticas, no se aplica el principio de coherencia” lo que resultará en una ayuda ineficaz, que incentiva su



fragmentación y que no ayuda a las instituciones locales. Por otro lado, David Sogge (2015) sostiene que la AOD ha servido como un instrumento de promoción de intereses y búsqueda de beneficios de países donantes y sus grupos de interés. Un ejemplo de lo anterior es cuando la ayuda es vista como un instrumento táctico de la política estratégica de comercio, en donde, de acuerdo con Sogge, el donante busca acuerdos comerciales preferenciales con los países receptores de ayuda.

### **1.1.2 Cooperación internacional para el desarrollo (CID): evolución conceptual y sus derivaciones**

Para entender a qué nos referimos cuando hablemos de CID, debemos conocer primero algunas de sus definiciones. La cooperación, de acuerdo con la Real Academia Española (2017), es la acción de “obrar juntamente con otro para la consecución de un fin común”. Cooperar, también se puede definir como cooperar, es decir, que dos partes operen juntas o trabajen de manera conjunta. La cooperación internacional se puede comprender, de acuerdo con Citlali Ayala (2012, p. 12): “como (una) concertación, entendida como la realización del diálogo político que, en torno a temáticas específicas y de mutuo interés, (que) pretende generar diferentes formas de colaboración, que generarán beneficios para las partes involucradas”. Asimismo, la CID se distingue de la cooperación internacional, además de no contener la palabra “desarrollo” en la definición, como a aquella cooperación: “de índole política, económica, comercial, cultural, etc. Y en un nivel interinstitucional, frecuentemente gubernamental” (Ayala Martínez y Pérez Pineda, 2012, p. 12).

La CID, en términos generales, se encuentra dirigida hacia la mejora de las condiciones de vida de la población en países de menor renta relativa (Ayala Martínez y Pérez Pineda, 2012, p. 13). Existe un amplio debate y una extensa literatura en torno al concepto de desarrollo, mismo que no abordaremos a profundidad en este capítulo debido a que no es su objetivo. Sin embargo, es

importante realizar brevemente algunos planteamientos y formular algunas preguntas para su mínima comprensión. En primer lugar, se debe de hacer referencia a que el desarrollo “es un concepto dinámico, que varía en función de ciertos contextos históricos y de las interpretaciones, muchas veces interesadas, que se realizan sobre él” (Sotillo Lorenzo, 2010, p. 22). Al ser un concepto dinámico y que varía de acuerdo con el contexto histórico, se podría interpretar que no sólo ha existido un “desarrollo”, sino que han existido muchos “desarrollos”, planteamiento que se abordará con más detalle más adelante. En segundo lugar y estrechamente vinculado a la reflexión anterior, en referencia al desarrollo, resulta pertinente hacerse algunos cuestionamientos previos: ¿a qué tipo de desarrollo se hace referencia? ¿Desarrollo desde cuál visión, desde quién y para quién? Y, por último, ¿desarrollo en qué contexto histórico? Intentaremos responder estas preguntas a lo largo de este capítulo.

De acuerdo con la revisión histórica que realizó el autor Marcel Valcárcel en su texto “Génesis y Evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo” (2006) el concepto de desarrollo surgió desde la Grecia clásica, el cual representaba un avance de un estado de inferioridad a uno de superioridad. Por lo tanto, se puede inferir que fue en el seno de la cultura griega, considerada como base de la cultura occidental, en donde se comenzó a relacionar los conceptos de “desarrollo” y “progreso”. Posteriormente, el término se consolidó con las ideas de la Ilustración mediante autores representantes de las escuelas económicas inglesas y alemanas. La escuela inglesa, conformada por pensadores como Adam Smith y John Stuart Mill, explicaba que el desarrollo era un indicador de prosperidad y decadencia. Por su parte, Joseph Schumpeter, procedente de la escuela alemana, relacionaba el desarrollo con el concepto de crecimiento económico (Valcárcel, 2006).

No obstante, el concepto de desarrollo, como se conoce de forma relativamente reciente, entendido como la transformación de sociedades tradicionales a sociedades modernas en un contexto meramente económico, surgió con la teoría de la modernización durante los años de 1940. En este

sentido, el economista y político estadounidense Walter Rostow (1990) afirmaba que la salida hacia la modernidad de los países atrasados consistía en cinco etapas del proceso de modernización<sup>12</sup>.

El contexto en el cual se configura la CID –término que fue acuñado con mayor relevancia a partir de 1945– ocurrió en tiempos de la posguerra con la aparición de actores que conformaron la arquitectura tradicional de la ayuda<sup>13</sup>, entre los cuales se encontraban los Estados-naciones,<sup>14</sup> divididos económicamente entre países “ricos” y “pobres” y, teniendo como mediadoras a las institucionales multilaterales del sistema de Bretton Woods, del cual se desprendieron la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – ahora Banco Mundial–, el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Frey, Sonke y Corinna, 2014) y el Plan Marshall<sup>15</sup>. Además, en esa misma época, comenzó la creación de agencias especializadas y organismos subsidiarios del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo trabajo se dedicó a diferentes temáticas del desarrollo.

Es significativo entender entonces que el fin de la Segunda Guerra Mundial originó también el inicio de la Guerra Fría y, en ese contexto, EUA y la Unión Soviética (URSS) se convirtieron en las dos superpotencias en términos políticos, económicos y militares. Esta polarización generó un clima de enfrentamiento entre

---

<sup>12</sup> Para que los países subdesarrollados alcanzaran un estado de desarrollo, Rostow sostenía que tenían que ocurrir cinco etapas para alcanzarlo: primera etapa: la sociedad tradicional; segunda etapa: transición; tercera etapa: el despegue económico; cuarta etapa: camino de la madurez; y quinta etapa: consumo a gran escala o consumo de masas.

<sup>13</sup> En el informe de Kharas (2007) se muestran una evolución del sistema de la ayuda tradicional al nuevo sistema de la ayuda. En el sistema tradicional se pueden observar que los protagonistas y operadores del proceso eran los Estados-naciones, con un carácter gubernamental casi exclusivo (Kharas, 2007 en Ayala y Pérez, 2012, p. 26)

<sup>14</sup> Aunque en Ciencia Política el concepto Estado hace referencia a los elementos constitutivos del mismo que son gobierno, población y territorio soberano, en este texto se abordará al Estado como uno de los actores más importantes en el marco de las RRII desde las teorías neorrealista e institucionalismo neoliberal, considerando al gobierno como el elemento que timonea (Klijn, 2010) a los otros dos elementos constitutivos, es decir, a la población y al territorio dentro de su soberanía.

<sup>15</sup> Temeroso de la expansión soviética, el Secretario de Estado George C. Marshall propuso un esfuerzo masivo de ayuda europea, el Programa de Reconstrucción Europea (PRE), ampliamente conocido como el Plan Marshall, para reconstruir a las economías europeas occidentales. Este apoyo estadounidense también ayudó a establecer las bases para la integración que permitió ultimadamente la creación de la actual Unión Europea (Simmons, 2007). Posteriormente el Plan Marshall derivó en la creación de la OCDE y posteriormente, en el CAD.

el mundo capitalista y el mundo socialista, lo cual se tradujo entonces en la creación de diversos organismos de “ayuda al desarrollo” en sus respectivas áreas de influencia; es decir, en los países a los cuales se referían como “subdesarrollados” a partir del concepto acuñado por el presidente de EUA, Harry Truman, en su discurso en 1949<sup>16</sup> y en el marco de una definición de desarrollo visualizada desde el capitalismo como modernización.

Con ese discurso, Truman acuñó el término subdesarrollo y, a partir de ese momento, al mundo fue dividido entre países desarrollados y subdesarrollados. Así, las superpotencias buscaron crear nuevas alianzas con el llamado “tercer mundo”<sup>17</sup> mediante el flujo de ayuda en términos de donaciones y préstamos como parte de sus estrategias de PE. A continuación, se realizará un breve recorrido por algunas de las definiciones de CID más representativas.

De acuerdo con Gómez Galán y Sanahuja (1999, p. 17), la CID “comprende el conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del sur de modo que sea más equilibrado con el norte y resulte sostenible”. Se puede apreciar que este concepto hace énfasis en la cooperación Norte-Sur (CNS) y la necesidad de reducir la brecha entre ambas categorías. Por su parte, Pérez Bravo y Sierra (1998, p. 12) aluden a la CID como “la movilización de recursos financieros, técnicos y humanos para resolver problemas específicos del desarrollo, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales”. Esta última definición resulta adecuarse mejor al caso

---

<sup>16</sup> En el punto cuarto de su discurso, el presidente Truman mencionó: “Debemos embarcarnos en un nuevo programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas... en cooperación con otras naciones deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo” (Esteve, 1995).

<sup>17</sup> La frase tuvo sus orígenes en la idea de una “tercera fuerza” o “tercera vía” en los asuntos mundiales (distinta del capitalismo americano o el socialismo soviético) que fue identificado en la literatura polémica de la izquierda europea no-comunista a finales de 1940... una tercera fuerza en los asuntos mundiales tomó lugar en la Conferencia Afroasiática en la que asistieron 29 países independientes y que se realizó en la ciudad indonesia de Bandung en 1955 (Tomlinson, 2003).

entre la cooperación de Alemania y México realizada, por lo menos, en los últimos años y funcionará como base para esta investigación.

La AOD es una vertiente de la CID y se entiende, de acuerdo con José Antonio Alonso (2010, como se cita en Ayala Martínez y Pérez Pineda, 2012, p. 18) como “el conjunto de recursos que los países industriales transfieren, bajo unas determinadas condiciones, a los países en desarrollo, con el propósito de promover su desarrollo económico y social”. La AOD es un concepto más acotado que el de la CID, es decir, toda AOD puede ser CID, pero no toda CID es necesariamente AOD. La AOD atañe exclusivamente a los gobiernos e instituciones públicas, como lo menciona Iglesia-Caruncho y la CONGDE española (2006 como se cita en Ayala Martínez y Pérez Pineda, 2012, p. 19), se puede entender como “la transferencia de recursos de origen público incluyendo agencias oficiales, gobiernos regionales y locales y agencias ejecutivas”.

Otro enfoque de la AOD es la de Keeley (2012, p. 49), quien la concibe de forma direccional, desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo y también delinea la relación tradicional Norte-Sur:

[...] en términos básicos es ayuda de los gobiernos en países desarrollados hacia países en desarrollo. Esta no es la única forma de apoyo que proveen, pero sí es por mucho la categoría simple mayoritaria. [Consta] de tres características: viene del gobierno tanto nacional como Estatal o de las agencias oficiales; está dirigido para mejorar el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; y puede ser tanto una donación o préstamo con una tasa de interés menor al del mercado.

La AOD es un término que se encuentra muy ligado al CAD de la OCDE. El CAD tiene como objetivo la promoción de políticas de CID mediante la elaboración de estrategias, directrices y marcos institucionales para los países donantes, quienes son, además, países miembros. Entre los criterios para ser miembro de este comité se encuentran cumplir con una aportación superior al 0.2% del PIB anual en AOD y, además, que cuenten con un sistema de seguimiento y evaluación de

resultados (DCD-DAC, 2016). Sin embargo, una de las principales críticas al CAD sugiere que éste surgió principalmente para que las relaciones políticas bilaterales de cooperación de los países de Europa con sus ex colonias se convirtieran en alianzas estratégicas funcionales (Gómez Galán y Sanahuja, 1999).

Respecto a la cooperación técnica y científica (CTyC), se entiende como “la movilización de recursos para resolver los problemas del desarrollo favoreciendo el conocimiento, el intercambio de experiencias y la construcción de pericias” (Pérez, 1998, p. 57); entre estos recursos se incluyen los humanos y los materiales. La cooperación técnica (CT), la cual también ha sido considerada como asistencia técnica, es una modalidad que ha sido parte de la tradición diplomática de diversos países<sup>18</sup>, así como una práctica de los anteriormente llamados países del “Tercer Mundo” y que ahora constituye uno de los elementos más importantes de la CSS.<sup>19</sup>

La OCDE por su parte, considera a la CT “como un apoyo que busca aumentar el nivel de conocimientos, habilidades, el *know-how* y las aptitudes productivas” (Keijzer, 2013, p. 3). Otra manera de aproximarse a este concepto es cuando se explica como una visión pragmática de la CID. En este mismo sentido, Keeley (2012, p. 50) expone a la CT mediante dos de sus formas: la primera, involucra el pago para la capacitación de personas en países en desarrollo, regularmente mediante el otorgamiento de becas para estudiantes, ya sea tanto en su lugar de origen como en el exterior y, la segunda, más ampliamente utilizada, involucra el intercambio de consultores, asesores, profesores y administrativos. Como parte de los proyectos que comparten Alemania y México, la CT ha sido una de las modalidades más importantes desde la firma del

---

<sup>18</sup> En el caso de México, desde la década de los años cincuenta, al percibirse como cooperante dual (receptor y donante) ha expresado siempre su “fe” en la cooperación técnica (CT) y a recibir asistencia técnica (Figueroa Fischer, 2016).

<sup>19</sup> Considerada como uno de los elementos por excelencia de la cooperación latinoamericana (Ayala Martínez y Molina Alcántara, 2014, p. 50) y a la cual se añade el desarrollo de capacidades como una de las vías para dotar de mayor efectividad a la CT (Ayala Martínez y Pérez Pineda, 2012, p. 16), así como el intercambio y transferencia de conocimientos técnicos y especializados.

Convenio Básico sobre Cooperación Científica y Tecnológica por parte de los gobiernos alemán y mexicano en 1971 (Medel García, 2013, p. 79), mismo que se abordará con mayor detalle en el tercer capítulo.

### 1.1.2 Países emergentes

En este orden de ideas, ante un cambio en el equilibrio de poder global, el establecimiento y desarrollo de agencias de cooperación en países emergentes se ha convertido en un elemento importante en la construcción de la nueva arquitectura de la ayuda. Esto a su vez, nos genera la siguiente pregunta, ¿a qué se hace referencia cuando se habla de países emergentes?

En la literatura existe una extensa discusión respecto al término y existen otras terminologías de referencia donde los mismos han sido llamados como “economías emergentes”, “potencias emergentes” y “países de renta media”. A continuación, se revisarán los antecedentes de estos conceptos y clasificaciones con la idea de conocer a qué se refiere cada uno y comprender el concepto al cuál se acudirá en este texto cuando se haga uso del término “países emergentes”.

Existen diversas clasificaciones que refieren a estos actores en la agenda del desarrollo y no se pueden entender sin incluir las connotaciones económicas y financieras en el contexto de la globalización. China, India, Indonesia, México, Brasil, Chile y Sudáfrica se mencionan generalmente debido a su contribución creciente en intercambios mundiales, al peso relativo de sus economías, a sus mercados internos, a los flujos de inversiones extranjeras directas, al tamaño de sus territorios y poblaciones, a su crecimiento demográfico y a la importancia de sus liderazgos regionales, entre otros (Morales, Isaac y Toro, María Celia, 2012). Para entender las diferencias, se comenzará por explicar el concepto de “países o potencias emergentes” y se identificarán a aquellos que formen parte de esta

categoría a través del contexto histórico, para posteriormente incluir el concepto de “país de renta media”.

A partir de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, muchos académicos hacían referencia a que estos acontecimientos habrían dado origen a un mundo unipolar liderado por el país vencedor, EUA (Fukuyama, 1989). Sin embargo, en el año 2001 Goldman Sachs publicó una proyección de tendencias de crecimiento de países para el año 2050, principalmente realizado como un estudio de mercado, en los cuáles aparecían cuatro “mercados emergentes”: Brasil, Rusia, India y China. A raíz de esto, surgió el acrónimo BRIC, en alusión a los cuatro países anteriores; posteriormente, Sudáfrica se unió a este grupo. Más adelante en 2005, el mismo Goldman Sachs publicó el estudio sobre “los Próximos Once” conformados por Corea del Sur, Bangladesh, Egipto, Filipinas, Indonesia, Irán, Nigeria, Pakistán, Turquía, Vietnam y México (Goldman Sachs, 2005) y a quienes identificaron como los próximos rivales del G7 para el año 2050<sup>20</sup>.

Además, otro grupo apareció en escena, se hace referencia al grupo MIST conformado por México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía. De acuerdo con el nuevo estudio, estos países representan al menos el 1% del PIB mundial, cuentan con un considerable tamaño de población, muestran índices de productividad con tendencia a la alza y tasas de crecimiento superiores a la media mundial (O’Neill, Stupnytska y Wrisdale, 2011 como se cita en Morales y Toro, 2012). No obstante, en el seno de la Asamblea General de la ONU este grupo se transformó a otro ampliado denominado MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia), en calidad de economías emergentes de similar tamaño, pero ahora con la presencia de Australia, todos miembros del G20 y caracterizados por mantener una tradición como participantes en procesos de pacificación (Maihold, 2014).

---

<sup>20</sup> El estudio analizó el papel de estos once países en temas de energía, infraestructura, urbanización, capital humano y tecnología.



En 2007 la crisis económica ocurrida en EUA provocó una percepción de pérdida de poder económico y a su vez, se reafirmó el crecimiento económico de aquellas que habían sido consideradas potencias emergentes. En la última década, el crecimiento económico de China ha sido inminente, convirtiéndolo en la segunda economía del mundo y la que más ha aportado al crecimiento mundial desde la crisis económica (World Bank, 2018) y, de acuerdo con proyecciones de la consultora PriceWaterhouseCoopers (2017), antes de 2030 ocupará el primer puesto como la mayor economía del mundo y para 2050, India liderará el segundo puesto, seguidas por EUA en el tercer puesto e Indonesia en el cuarto puesto.

De acuerdo con Graeme Herd (2012, p. 33), “la categoría de potencia emergente denota aceptar y reconocer que un elevado crecimiento económico y grandes poblaciones en crecimiento son centrales”. Estos nuevos países reemplazarán a los NICs (países recientemente industrializados), los “tigres asiáticos”, los “dragones” y los “jaguares”<sup>21</sup>.

Después de la crisis, surgió una respuesta ante la interrogante sobre el papel de los nuevos países emergentes en la economía mundial; durante una reunión del G8 en 2007 en la Cumbre en Heiligendamm, representados por los países más poderosos del mundo en términos militares, políticos y económicos, se llegó al consenso de ampliar e incluir a más miembros con el fin de resolver las consecuencias económicas de la misma y, por lo tanto, se creó el G20 (Drezner, 2012). Desde entonces, el G20 representa uno de los principales foros políticos y económicos internacionales que agrupa a las mayores economías del mundo –las potencias emergentes incluidas– y que se ha vuelto un referente en la gobernanza global (Kirtton y Wagner como se cita en Morales, Isaac y Toro, María Celia, 2012).

Otra clasificación de los países emergentes, en términos de CID, es la de “donantes emergentes”. De acuerdo con un estudio realizado por la AMEXCID y la

---

<sup>21</sup> Se les denominó tigres asiáticos a: Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur; los dragones eran: Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas. Y los jaguares: Brasil y México de los años setenta y ochenta.

GIZ (2014, p. 9), existen cuatro tipos de donantes emergentes en la literatura: 1) Los países miembros de la OCDE que no son miembros del CAD pero que tienen un estatus de observadores: Turquía, Corea del Sur, México, Chile, entre otros; 2) Los países miembros de la UE pero que no son miembros de la OCDE: Bulgaria, Chipre, Lituania, entre otros; 3) Países de Medio Oriente miembros de la OPEP: Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, etcétera; y, 4) otros países proveedores de cooperación Sur-Sur (CSS): China, India, Rusia, Brasil, Tailandia, Sudáfrica, Malasia, Indonesia, etcétera.

Respecto al concepto de “países de renta media (PRM)”, se puede encontrar la clasificación realizada por el Banco Mundial (BM) y el CAD de la OCDE; en ambas se hace referencia a los PRM a partir del nivel de renta por habitante, es decir, el promedio resultante de la división de la renta nacional entre el número de habitantes del país (Ayala Martínez y Pérez Pineda, 2009). En el caso de la clasificación de PRM, son aquellos que tienen una renta que oscila entre \$1,006 y \$12,235 dólares por habitante (World Bank, 2018). Sin embargo, tan sólo la clasificación de países de renta media-alta está compuesta por 56 países, mientras que la clasificación de países de renta media-baja está compuesta por 53 países; por lo que la muestra de PRM incrementa a un total de 109 países.

Finalmente, para fines de este estudio, se eligieron a Brasil, China, India, Indonesia, México y Sudáfrica como países emergentes y socios clave de Alemania ya que forman parte de la *Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios de Desarrollo Global 2011-2015* de el BMZ. Estos países son también considerados en términos de desarrollo como PRM, miembros del G20 y donantes emergentes. Adicionalmente, México se encuentra como miembro observador dentro del CAD de la OCDE mientras que el resto de los países –Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica– son considerados actores proveedores de cooperación CSS e importantes líderes regionales.

### 1.1.3 Buena gobernanza

La gobernanza es un concepto que, a pesar de su multiplicidad de significados, ha aumentado su uso en la academia y en el nivel discursivo, en los Organismos Internacionales (OI), en los gobiernos, en el sector privado y en organismos de la sociedad civil (OSC), así como en los niveles local, nacional, regional y global. Un ejemplo de esto es que, de acuerdo con Krahnmann (2003), el número de citas del término ha crecido exponencialmente en trabajos académicos entre 1990 y 2000. Asimismo, existen foros intergubernamentales e internacionales dedicados especialmente a este tema.

Para fines de esta investigación, se hará uso de la definición de la buena gobernanza percibida más que como una propuesta normativa, como una estrategia política de desarrollo que surge desde los OI como el BM, la OCDE, el FMI y el PNUD, así como en foros como el G20 y los foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda en torno a la Declaración de París de 2005 y el Programa de Accra de 2008, respectivamente, para analizar el papel que ha jugado Alemania como uno de sus mayores promotores, no sólo en el marco de la Unión Europea (UE), sino hacia otras regiones receptoras de AOD.

Para poder analizar la visión de gobernanza desde el Estado alemán, con énfasis en la buena gobernanza, es importante conocer primero el contexto del surgimiento de este término. De acuerdo con Kjaer (2012), la buena gobernanza surgió en el seno de las discusiones del BM mediante un reporte que fue introducido en 1989 donde se señalaba el problema de la corrupción como una de las principales amenazas para el otorgamiento de préstamos y financiamientos para aquellos países en desarrollo y, sobre todo, para los países menos desarrollados.

El debate se centró en conocer a qué hacía referencia la buena gobernanza, cómo promoverla y cómo exportar los valores democráticos de los

sistemas occidentales hacia otras regiones. El reporte del BM de la época se refería a la gobernanza como “la manera en que el poder es ejercido en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo” (Banco Mundial, 1992, p. 3). El concepto, sin embargo, ha evolucionado a lo largo de los años y paralelamente con los reportes anuales del mismo organismo. Por ejemplo, en su concepto del año 2005 a diferencia del anterior, integra características de transparencia y eficacia en tres áreas fundamentales: 1) Estabilidad institucional, 2) Marco regulatorio y eficacia del gobierno, y 3) Transparencia, participación y garantía del Estado de derecho (World Bank, 2005). Estas características han sido componentes importantes de la buena gobernanza definida por el BM que han servido como “guía” para la evaluación de políticas públicas en países receptores de ayuda.

Otros actores, también han definido su propio concepto de gobernanza de acuerdo con sus propios intereses y agendas. OI como el FMI, por un lado, han definido a la gobernanza como (2007, como se cita en García, 2011, p. 8):

Un proceso en el cual las decisiones son realizadas e implementadas (o no implementadas). Dentro del gobierno, la gobernanza es el proceso por el cual las instituciones públicas conducen los asuntos públicos y administran los recursos públicos.

Por otro lado, el PNUD ha definido a la gobernanza con en un sentido más amplio, es decir, como (1997 como se cita en García, 2011, p. 8):

[...] un ejercicio económico, político y de autoridad administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones, a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, conocen sus obligaciones y median sus diferencias.

Asimismo, han sido los países miembros de estos OI, en específico los países desarrollados y catalogados como donantes tradicionales, quienes han promovido una serie de valores que buscan combatir la “mala gobernanza” –vista como

extremo de la buena gobernanza– tales como la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas, y con el fin de contrarrestar problemas como la corrupción, el nepotismo y el debilitamiento institucional al interior de aquellos países en desarrollo o menos desarrollados receptores de AOD.

Entre este grupo de países, se ha destacado Alemania, ya que después de EUA, es el segundo mayor contribuyente del BM con una participación que en el año 2012 representaba el 5% del total de presupuesto (Kjaer, 2012). Asimismo, la UE en su conjunto es el mayor donante de CID en el mundo y ahora con la salida de Gran Bretaña, Alemania se ha convertido en el líder político del grupo europeo. De acuerdo con cifras oficiales del PNUD (2016), Alemania se encuentra ubicado entre los primeros diez países que más contribuyen económicamente a este OI en materia de AOD. Por una parte, el BMZ define a la gobernanza como (2009 como se cita en García, 2011, p. 8):

[...] la forma en que las decisiones son tomadas y las políticas públicas son formuladas e implementadas en un Estado. También incluye los procesos políticos en un nivel supranacional y organizaciones regionales relevantes. Su enfoque consiste en normas, instituciones y procesos que regulan las acciones gubernamentales, no gubernamentales y de actores del sector privado. Por un lado, consiste en los valores que subraya la gobernanza y, por el otro lado, sobre los marcos institucionales en los cuales la gobernanza toma lugar.

Existe una coincidencia entre esta definición y la estipulada por la OCDE ya que ambas se refieren a la gobernanza en un sentido prescriptivo, orientada más bien hacia la modernización de las prácticas de políticas públicas que ésta última organización ha vigorosamente incentivado en sus miembros y no miembros a través de sus distintos comités sobre Gobernanza Pública. En el caso de las definiciones anteriores, todas coinciden al describir a la gobernanza como un proceso, en donde intervienen actores distintos al gobierno en los asuntos públicos, con un enfoque de valores democráticos. Incluso, la OCDE ha sido quien ha acumulado una gran cantidad de datos y estadísticas, a través de la creación

de un índice que mide la calidad de la gobernanza en alrededor de 200 países en los cuales aplica los “criterios de gobernanza” para las prioridades de políticas de desarrollo (Offe, 2009).

En 2009, el gobierno alemán estableció una estrategia llamada “Fomento del buen gobierno en la política alemana de desarrollo” en donde definía al buen gobierno como aquél que se enfoca en los DDHH, en donde promovía que el Estado debía ser garante de éstos. Asimismo, incluía cinco criterios para su cumplimiento: formulación de políticas sostenibles y “pro-pobreza”; respeto, protección y garantía de todos los DDHH; democracia y Estado de derecho; eficacia y transparencia del Estado, y comportamiento cooperativo en la comunidad de Estados. Esta estrategia tenía como finalidad la promoción de estos valores en los países receptores de ayuda, entre ellos, el apoyo en la construcción de capacidades y fortalecimiento institucional, y en la implementación de reformas administrativas, políticas y sectoriales (BMZ, 2009).

El común denominador de estos conceptos es la visión de la gobernanza en un sentido normativo, en donde existen ciertos criterios e ideales democráticos que deben de cumplirse y que, aunque algunas de estas definiciones no lo explican de forma explícita, cumplen con las características de la buena gobernanza y la cual se distingue de otras concepciones teóricas, conceptuales y metodológicas de la gobernanza en un sentido amplio. Sin embargo, otros actores globales no tradicionales han retado a la buena gobernanza e incluso la han percibido como una forma de condicionar la AOD e incidir en procesos políticos internos. A continuación, se abordarán algunas de estas críticas sobre el concepto de buena gobernanza.

Para Claus Offe (2009), las prácticas de la buena gobernanza han sido meramente condicionantes. El concepto de buena gobernanza, promovida por el BM, la OCDE y países como Alemania, ha sido un término usado como un “concepto puente” y ha sido cargado de connotaciones positivas en la retórica; no

obstante, en la práctica han sido utilizadas como estrategias políticas para incidir en las políticas internas de los países receptores de ayuda.

La visión optimista de la gobernanza para la solución de problemas y vista como un mecanismo con características de “bien”, por ejemplo, la transparencia, la rendición de cuentas o la eficacia, recae en un ideal sobre cómo deberían de ser los gobiernos. En este caso, para ser receptor de algún tipo de ayuda, los países deberían de cumplir de antemano con estas condiciones. No obstante, acciones como el fortalecimiento de instituciones gubernamentales y el combate a la corrupción, también pueden dar como resultado la buena gobernanza de acuerdo con estos criterios. La pregunta que surge aquí es, ¿para quién es “buena” la gobernanza? ¿Beneficia más a los países donantes o a los países receptores? Estas preguntas se retomarán en el último capítulo de esta tesis.

Es importante considerar que, aunque el discurso de la buena gobernanza promovida desde los autores originales que son los OI y los países desarrollados, como en el caso de Alemania, busca incentivar la horizontalidad respecto a la relación entre gobierno y gobernados, incluidos otros actores como el sector privado y la sociedad civil, finalmente el fomento de reformas políticas y administrativas en los gobiernos receptores provoca que se sostenga una relación jerárquica del gobierno hacia los gobernados. Asimismo, como parte del discurso, la idea de generar relaciones de interdependencia queda desestimada después de percibir claramente que la relación entre entidades donantes y países receptores de AOD puede generar en relaciones más bien asimétricas (Offe, 2009).

#### **1.1.4 Agencias de cooperación y fortalecimiento institucional**

Para hablar del fortalecimiento institucional como concepto, es necesario entender los antecedentes de cómo se señalaron, a principios del milenio, dos problemas latentes que derivaron de la evaluación de programas de cooperación que se

implementaron durante los años noventa: la ineficacia y la fragmentación de la AOD. Fue entonces que, en 2002, se llevó a cabo el Consenso de Monterrey, en donde los donantes expusieron la necesidad de encontrar una solución para estos problemas. Posteriormente, en 2005, esta necesidad derivó en el establecimiento de metas y objetivos que originaron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, la cual definió un nuevo paradigma en las relaciones entre donantes y receptores que además con “el espíritu de corresponsabilidad de la Declaración, ahora se denominaban “países socios” (Sanahuja, 2007, p. 94).

En la Declaración de París se definieron cinco principios clave (OCDE, 2005):

- La apropiación
- La alineación
- La armonización
- La corresponsabilidad o mutua responsabilidad y,
- La gestión orientada a resultados

En este sentido, los donantes se comprometieron con “el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones de los países donde éstas son débiles o inadecuadas, pero al tiempo definen un marco de condicionalidad más exigente en cuanto al buen gobierno” (Sanahuja, 2007, p. 94). Como parte del principio de alineación, tanto los países donantes como los países receptores se comprometieron a establecer marcos comunes de evaluación de desempeño, transparencia y rendición de cuentas para lograr los objetivos en la eficacia de la ayuda. El establecimiento y desarrollo de agencias de cooperación en países emergentes, se convirtió entonces en un elemento importante en la construcción de la nueva arquitectura de la ayuda, como parte de los objetivos de la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y de los ODS.

Una de las definiciones respecto al fortalecimiento institucional implica una identificación con el enfoque de capacidades y el desarrollo humano. Amartya Sen



(1979), uno de los principales exponentes de este enfoque, planteó la noción de capacidades básicas en función de lo que las personas pueden ser o hacer. Más tarde, en la década de los noventa, Sen, junto con otros autores como Mahbud al Haq, Paul Streeten, Keith Griffin, John Williamson, entre otros, contribuyeron a la definición descrita en el Primer Informe de Desarrollo Humano de 1990, en el cual se señalaba que:

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo...” (1990, p. 33).

Más recientemente, el PNUD definió “capacidad” como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas, establecer y alcanzar objetivos de manera sostenible desde su visión de desarrollo” (Alonso García, 2011, p. 16). Otra definición relacionada al desarrollo de capacidades se entiende como “el proceso mediante el cual las personas, grupos y organizaciones mejoran sus habilidades para llevar a cabo sus funciones y alcanzar los resultados deseados a través del tiempo” (Morgan, 1997 como se cita en Durán y Lalaguna, 2012, p. 26).

Es importante recordar que, en los inicios, la CID implicaba una transferencia de recursos, mismos que requerían instituciones pares receptoras que fueran capaces no sólo de administrar los recursos, sino de lograr como objetivo, una sostenibilidad en el tiempo. Por lo tanto, el desarrollo de capacidades es parte del fortalecimiento institucional, el cual, junto con la provisión de financiamiento, constituyen dos de las prioridades que los países de América Latina deberán considerar para lograr el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS (CEPAL, 2017).

Las agencias de cooperación son instituciones creadas específicamente para gestionar la CID de un Estado-nación. Éstas dependen en su mayoría de los Ministerios de Relaciones Exteriores, y entre sus funciones se encuentran la gestión y el seguimiento de programas y proyectos de cooperación con otros Estados-naciones (Ayala Martínez y Pérez Pineda, 2012). Se denominan centros focales para la coordinación y la implementación de la CID y generalmente su presupuesto depende de los Ministerios de Finanzas. Muchos países se encuentran aún en procesos de construcción y desarrollo de sus respectivas agencias de cooperación, como es el caso de varios países emergentes.

Camelia Tigau, en su teoría sobre diplomacia de redes, argumenta que las redes y las instituciones, entendidas como “aquellas que proveen los principios de organización y mantienen unidas identidades individuales y colectivas” (2009, p. 58), son dos conceptos que están altamente relacionados. Las redes, vistas como formas de cooperación consciente de los actores que constituyen fijos de intercambio continuo de información con un objetivo, pueden servir como vehículos de transformación institucional (Lin, 2001 como se cita en Tigau, 2009). Así, las redes de CID tanto de Alemania como de México, a través de proyectos de cooperación en fortalecimiento institucional, son un ejemplo de vehículos cuyo objetivo consiste en desarrollar las capacidades institucionales de la AMEXCID.

## **1.2 El caso de Alemania en el contexto del marco teórico-analítico**

### **1.2.1 “Acciones externas” de Alemania desde el institucionalismo neoliberal**

Desde el institucionalismo neoliberal, el escenario internacional se encuentra formado por distintos actores: los Estados, las OI, organizaciones regionales (OR) y la Organizaciones no gubernamentales (ONG). Bajo este enfoque, Alemania buscaría incrementar su papel como líder, no sólo en el marco de la UE, sino también en el sistema internacional a través de su participación en diversas OI y foros multilaterales. La CID se podría traducir entonces como un instrumento

utilizado para alcanzar este objetivo. Esta acción se sustenta en la premisa de que sería mejor cooperar mediante las instituciones internacionales y en el marco de los acuerdos bilaterales con diversos socios para alcanzar mejores resultados, tanto para Alemania como para otros actores internacionales, que no hacerlo. En el caso de la CID de Alemania con países emergentes como México, ésta se podría manifestar como respuesta a la existencia de intereses nacionales compartidos.

Entre esos intereses, se encuentra el establecimiento de mecanismos específicos con socios estratégicos para compartir temas de las respectivas agendas de CID. Un ejemplo de lo anterior es el establecimiento de fondos de cooperación triangular (CTr) de Alemania con países latinoamericanos emergentes, como es el caso de México. La CTr entre Alemania y México ha existido desde 2006, dirigido a varios países de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. El Fondo Regional para la Promoción de la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe establecido en 2011, ha apoyado una amplia diversidad de proyectos compuestos por expertos alemanes y mexicanos (GIZ México, 2016).

Desde la perspectiva teórica de la interdependencia compleja<sup>22</sup>, Alemania reconoce la importancia de México como actor clave en América Latina debido a su posición geográfica y como economía emergente. Además, México ha sido considerado un país “ancla o pivote”, concepto que abordaremos con más detalle en el segundo capítulo, debido a su identidad dual tanto en las regiones de América del Norte como en la región de América Latina. Al localizarse entre el Océano Pacífico, el Océano Atlántico y el mar Caribe, México cuenta con un vasto

---

<sup>22</sup> Es importante reconocer que la “interdependencia compleja” es muy diferente a la “interdependencia”. La “interdependencia” es un término amplio que refiere “a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores en países diferentes”... “la interdependencia compleja” en contraste es un tipo ideal del sistema internacional... se refiere a una situación entre un número de países en los cuales múltiples canales de contacto conectan a las sociedades (esto es, Estados que no monopolizan estos contactos); no hay jerarquía en los temas; y la fuerza militar no es usada por los gobiernos entre sí (Keohane y Nye, 1987). La “interdependencia compleja” también enfatiza las interconexiones de naturaleza económica entre los países, todo el volumen de transacciones económicas diarias entre países, que se relaciona directamente con la globalización económica.

territorio con una amplia diversidad de regiones y recursos naturales. Como país emergente, es la segunda mayor economía en América Latina y el país exportador más importante en la región. De igual manera, juega un papel económico y político clave en América Latina y el Caribe. Desde 1994, el país ha firmado diversos tratados bilaterales y multilaterales de libre comercio, entre ellos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con los Estados Unidos y Canadá (TLCAN), y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), los cuales recientemente han estado en fases de renegociación. México es también miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) desde su fundación en 1948 (GIZ México, 2016).

Otra importante característica de la relación entre Alemania y México es la interdependencia comercial y económica que poseen. En 1977, Joseph Nye y Robert Keohane escribieron, en respuesta a la teoría de la dependencia, la teoría de la interdependencia. La teoría de la dependencia, promovida durante la década de los años sesenta por autores como Raúl Prebisch, André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Enzo Faletto y Fernando Henrique Cardoso, representó una crítica de América Latina cuyo argumento principal consistía en que los países del Sur eran dependientes de los países del Norte, en otras palabras, explicaba las relaciones de dependencia de la periferia hacia el Centro y proponía el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (Valcárcel, 2006). La teoría de la interdependencia intentó ser una réplica frente a la teoría de la dependencia bajo el argumento de la existencia de redes de interdependencia económica entre los países y que respondía a situaciones en las que diversos actores o eventos de un sistema se afectan de forma recíproca (Nye, 2005).

Alemania es para México uno de los mayores socios comerciales europeos de México (GIZ México, 2016) y uno de sus mayores socios de inversión extranjera directa (IED). En términos de IED existen aproximadamente 1,900 empresas alemanas establecidas en México y en 2015 el comercio bilateral ascendió a 15, 6 millones de euros (CAMEXA, 2016). De acuerdo con la teoría de

Nye, la relación de Alemania y México podría representar un ejemplo de relación de interdependencia en términos comerciales.

La CID puede funcionar también como un instrumento de poder suave de Alemania hacia México mediante proyectos de fortalecimiento de aquellas instituciones responsables de coordinar y ejecutar proyectos de desarrollo. El proyecto de fortalecimiento institucional de la AMEXCID podría ser un ejemplo de esto.

De acuerdo con Haas, Keohane y Levy (1992 como se cita en John Baylis y Steven Smith, 2001, p. 189) las instituciones:

[...] son vistas como sistemas de normas y prácticas conectadas que prescriben roles, restringen la actividad y forman las expectativas de los actores. Las instituciones pueden ser organizaciones, agencias burocráticas, tratados y acuerdos, y prácticas informales que los Estados aceptan como vinculantes.

Para Alemania, las instituciones públicas son muy importantes en términos de democracia y gobernanza, ya que fomentan el establecimiento de normas democráticas compartidas y de cultura, que a su vez inhiben diferencias y agresión entre ellos. Aquí, las instituciones son vistas como mediadoras para lograr la cooperación (Lamy, 2001). La interdependencia compleja entre Alemania y México puede ser causante de ganancias absolutas, mientras que la reciprocidad puede llegar a ser una característica inherente en esta relación. Mediante el proyecto FI-AMEXCID, tanto los gobiernos de Alemania como México podrían obtener ganancias absolutas relacionadas con su trabajo como socios de CID y sus actividades conjuntas de CTr con países de Centroamérica y Sudamérica.

Por último, esta teoría reconoce que el Estado debe de tener un papel como facilitador de las interacciones entre otros actores como son las empresas y los grupos de la sociedad civil. Dentro del proyecto FI-AMEXCID, la GIZ ofrece su

apoyo para mejorar los mecanismos de relación de la agencia con otros actores, especialmente mediante el proyecto de creación y fortalecimiento de capacidades dirigida a organizaciones de la sociedad civil (GIZ México, 2016).

El institucionalismo neoliberal, de acuerdo con Juan Pablo Prado, ofrece explicaciones sobre las intenciones de homogeneizar los comportamientos de colaboración de los actores a través de normas, objetivos y estrategias de alcance global y regional (2015, p. 31) Sin embargo, esta teoría se enfoca más bien a las resoluciones de tipo normativo que dan pie a la conformación del sistema de CID (Jiménez, 2003; Prado, 2015 como se cita en De la Rosa, Pérez, Contreras, y Hernández, 2017), mientras que la teoría del neoinstitucionalismo sociológico incluye la categoría de campo organizacional, la cual permite identificar y analizar con mayor profundidad y especificidad las relaciones, los recursos, las estrategias, los conflictos y los intereses los actores que lleva a cabo la CID (De la Rosa, Pérez, Contreras y Hernández, 2017).

# Instituto

---

# Mora

## CAPÍTULO II. CARACTERIZACIÓN DE ACCIONES PÚBLICAS EXTERNAS DE ALEMANIA HACIA PAÍSES EMERGENTES

“Alemania ahora tiene una oportunidad única de ayudar a dar forma a una nueva era de globalización en un sistema de relaciones internacionales basado en reglas e inclusivo respetando a los pequeños y grandes, los fuertes y los débiles por igual. Este es el ‘gran momento’ de Alemania.”

*Kofi Annan*

La Nueva Responsabilidad de Alemania (Ischinger y Messner, 2017)

### 2.1 Antecedentes

#### 2.1.2 La caída del muro de Berlín: el fin de una era, el inicio de otra

La noche del 9 de noviembre de 1989 el mundo atestiguaba un acontecimiento trascendental en la vida no sólo de los alemanes y europeos, sino en la historia contemporánea (Espinosa Cantellanos, 2014). Caía físicamente uno de los símbolos tangibles más significativos que marcaron a la Guerra Fría: el muro de Berlín. Un muro representado como un emblema de la división del mundo entre el capitalismo y el socialismo, y que significó una de las muchas señales del proceso de desintegración del imperio soviético (Becker, 2004). Llegaba a su fin aquella noche a raíz de un “malentendido” por parte de los ciudadanos de la República Democrática Alemana (RDA), ya que se acababa de constituir un nuevo reglamento de viajes en el cual se otorgarían permisos de salida a sus ciudadanos sin demora. En una conferencia de prensa en vivo, un periodista le preguntó a Günter Chabowski, del Comité Central del Partido de Unidad Socialista Alemán (SED, por sus siglas en alemán) sobre la fecha de entrada en vigor de este reglamento, a lo que el representante respondió “de inmediato, sin tardanza” afirmando que esta medida sería también vigente en Berlín Occidental e

incentivando a que miles de ciudadanos se aproximaran a los puntos de cruce en las fronteras, solicitando su salida. Ante esto, las autoridades se sintieron presionadas y cedieron en última instancia (Altrichter, 2004).

Sin embargo, previo a la caída del muro, ya ocurrían diversos acontecimientos tanto en el nivel interno como en el nivel externo de la RDA que apuntaban a que lo anterior ocurriría pronto. En el nivel interno, diversos grupos de oposición en la RDA empezaron a vislumbrarse en eventos públicos exigiendo mayor apertura, elecciones libres y libertad de prensa; empezaron a ocurrir cambios en el gabinete del SED y de gobierno de la RDA, incluyendo los puestos de jefe de Estado y de partido asumido por Erich Honecker, mientras que Hans Modrow fue designado como nuevo ministro-presidente (Altrichter, 2004). En el nivel externo, Mijaíl Gorbachov, último dirigente de la URSS, había comenzado a implementar reformas económicas y políticas (Schayan, 2014), y una de las principales acciones en PE fue la no intervención en asuntos internos en la RDA. Mientras tanto, en la República Federal Alemana (RFA) el entonces canciller Helmut Kohl había anticipado esta situación mediante la formulación de una propuesta para el establecimiento de una confederación entre ambos Estados e incluso después, la posibilidad de realizar una reunificación<sup>23</sup>. Al respecto de Kohl, algunos líderes, entre ellos, el actual presidente de Francia, Emmanuel Macron, quien se refirió a él como el “artífice de la Alemania unida”, mientras que el líder de la extinta URSS, Mijaíl Gorbachov, lo calificó como “un hombre sobresaliente que deja una huella imborrable en la historia”, lo anterior con motivo de su reciente deceso ocurrido en 2017 (González, 2017).

Finalmente, la reunificación política o *deutsche Wiedervereinigung* (en alemán) se proclamó el 3 de octubre de 1990, tras un acuerdo entre el grupo 2+4 conformado por la RDA y la RFA (2) más EUA, la URSS, Francia y Reino Unido (4), éstos últimos como las potencias que resultaron vencedoras tras la Segunda

---

<sup>23</sup> El término “reunificación” es utilizado en contraste con el término “unificación”, el cual hace alusión a la primera unificación alemana en 1871 con la creación del imperio alemán (, 2010).



Guerra Mundial (FAZIT Communication GmbH, 2017). En el acuerdo, se estableció que la RDA renunciaba a sus derechos y accedía a su salida del Pacto de Varsovia para así adherirse a la Organización del Tratado para el Atlántico Norte (OTAN), un tanto a manera de condición (Altrichter, 2004). El 2 de diciembre de 1990 se celebraron las primeras elecciones generales y democráticas en la cual Helmut Kohl fue elegido canciller (Centro Gilberto Bosques, 2015).

### **2.1.2 La reunificación alemana y sus consecuencias políticas, económicas y sociales en el nivel doméstico: ¿cambio o continuidad?**

La reunificación alemana trajo consigo consecuencias que originaron cambios fundamentales en los niveles políticos, económicos y sociales; sin embargo, de acuerdo con algunos académicos, como la investigadora Martha Quiroga (2010), ésta también reflejó continuidad. Como parte de los cambios políticos, hubo una reformulación del sistema de partidos, así como de nuevas responsabilidades y restricciones que afectaban la PE y de seguridad (Lang, Mushaben, y Wendler, 2017). No obstante, como parte de la continuidad, cabe resaltar primero que la reunificación alemana se realizó, no mediante la formación de una asamblea nacional constituyente, sino mediante la adhesión de la RDA a la RFA con base en el artículo 23 de su entonces Ley fundamental, por medio de una proclamación de autodeterminación (Quiroga Riviere, 2010; Rainer, 1995). Lo anterior, ya que suponía la vía más rápida para la reunificación debido a los problemas políticos internos que ya presentaba la RDA previamente (Martí Font, José María, 1990). Eso significó entonces, una ampliación del sistema político, legal, económico, de PE y de CID de la RFA hacia la RDA, y no precisamente el nacimiento de un nuevo Estado-nación que empezaría desde cero.

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (*Grundgesetz*, en alemán), constituida en 1949, Alemania es un estado federal, democrático, social, representativo y parlamentario (Deutscher

Bundestag, 2010). Por lo tanto, durante la conformación de una sola nación, la RDA también adoptó el sistema político tradicional de la RFA en la cual, como algunos académicos refieren, es caracterizado por un federalismo con una cultura política unitaria, en el cual gran parte de las responsabilidades recaen en los estados o *Länder* mediante la implementación de las leyes y su participación en el parlamento (Jeffery, Pamphilis y Turner, 2016). Asimismo, desde su conformación y durante la Guerra Fría, Alemania Occidental se había caracterizado por defender a la democracia como forma de gobierno, desde lo establecida en la Ley Fundamental de 1949 mediante la defensa de los valores propios a una economía de mercado y a un orden político liberal-democrático (Bieber, 1998, p.15), hasta ser uno de los Estados fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 como parte de un conjunto de democracias occidentales europeas. Por último y no menos importante, a partir de la reunificación existía un acuerdo implícito en donde como fuera, se creía que había una sola forma de alcanzarla y ésta sería mediante un proceso político democrático (Hough y Kirchner, 2010).

Otra característica por la cual Alemania Occidental se había distinguido y representa actualmente un firme reflejo del sistema democrático alemán, es el sistema de partidos. El partidismo es posicionado, de acuerdo con Peter J. Katzenstein, en el mismo nivel del federalismo y de las instituciones públicas, además de ser visualizado como un enlace institucional importante entre el Estado alemán y la sociedad (1987, como se cita en Saalfeld, 2002). Por lo tanto, la pluralidad de partidos es considerado parte de la tradición del sistema político alemán, la cual se mantuvo incluso después de la reunificación. Como ejemplo, la mayor parte de los partidos de Alemania Occidental prevalecieron después de la reunificación: la Unión Demócrata Cristiana (*Christlich-Demokratische Union* en alemán, CDU), la Unión Social Cristiana de Baviera (*Christlich-Soziale Union in Bayern* en alemán, CSU), el Partido Socialdemócrata de Alemania (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* en alemán, SPD) y el Partido Democrático Libre (*Freie Demokratische Partei* en alemán, FDP). En cuanto a los cambios que hubo en este rubro desde de 1990, se encuentra la aparición de

nuevos partidos, sobre todo, en la región que pertenecía a la antigua Alemania Oriental. Entre los partidos que surgieron después de la reunificación se encuentran el Partido Socialista Democrático (PSD), un partido del legado post-socialista que después se convirtió en La Izquierda o *Die Linke*, en 2007 y la fusión del partido Alianza 90 de Alemania Oriental con el Partido Verde de Alemania Occidental (*Bündnis 90 / Die Grünen* en alemán).

Como parte de las consecuencias económicas, la misma reunificación significó un gasto superior, sobre todo, para la RFA, ya que la RDA se encontraba en quiebra y su sistema económico era irreformable. Poco tiempo después, se firmó el Tratado de la UE en agosto de 1990, en donde la RDA se comprometía a adoptar el sistema financiero y económico de la RFA (Schayan, 2014). Durante los primeros años de la década de los noventa, el Banco Central Alemán se vio obligado a subir las tasas de interés y fue presionado para alcanzar la estabilidad monetaria como parte de los requisitos previos a la introducción del Euro (Bieber, 1998, p. 18). A pesar de estos esfuerzos, era evidente que existía una desigualdad económica entre Alemania Occidental y Alemania Oriental difícil de erradicar y la cual seguiría prevaleciendo hasta la actualidad. Otra consecuencia económica fue el recorte presupuestal al que recurrió el gobierno federal en diversos ámbitos, entre ellos, los de PE y de CID. Entre 1991 y 2001, el antiguo territorio de la RDA se convertiría en el máximo receptor de ayudas por parte del gobierno federal, de los *Länder* de Europa y de la sociedad civil (Pintor, 2016). Gran parte del presupuesto en AOD disminuyó significativamente, demostrada por el porcentaje del PIB destinado a este rubro después de la reunificación (Molt, 2006).

Finalmente, como parte de las consecuencias sociales, Alemania pasó de tener una población de 62, 254 millones de habitantes en 1990 a una de 79, 984 millones en 1991 (OECD, 2018), anexando alrededor de 17 millones de habitantes que vivían en Alemania Oriental (Bieber, 1998) y con una demografía más grande que la de Francia y Reino Unido, además de ampliar su territorio con la adhesión de cinco nuevos estados federados, Brandeburgo, Mecklemburgo, Pomerania

Occidental, Sajonia, Sajonia Anhalt y Turingia (Schayan, 2014), y de refrendar su posición geoestratégica en el centro de Europa. Al respecto, surgieron temores y reservas entre la comunidad europea, quienes consideraban que este “crecimiento” demográfico y territorial podría dar lugar a una reaparición de aspiraciones hegemónicas y búsqueda de interés por parte de Alemania, situación que posteriormente fue desmentida mediante promesas de contención continua (Bieber, 1998; GIZ, 2018b).

En términos domésticos, la incorporación de los estados también supuso una reconfiguración de la misma sociedad alemana, ya que propició una mayor heterogeneidad y una búsqueda de identidad sobre lo que representaba el “ser alemán” (Lang, Mushaben y Wendler, 2017). El impacto en la vida de las personas fue acelerado en diversas áreas de la vida cotidiana: personal, laboral, educativa, de servicios básicos, de relación con las instituciones y autoridades, de interacción social, de estilo de vida, en la adquisición de nuevos hábitos y costumbres, en la libertad de elección; no obstante, esta libertad de posibilidades también supuso cierta inseguridad e incertidumbre entre la sociedad alemana (Schayan, 2014).

## **2.2 Caracterización de la PE y de CID de Alemania 1990-actualidad**

### **2.2.1 Efectos de la reunificación en el nivel regional**

La reunificación, como se relató en el apartado anterior, no sólo impactó a la política interna, sino también a la política externa del Alemania. En este sentido, el país buscaba responder a la interrogante sobre cuál sería la nueva posición que ocuparía no sólo en el escenario regional, sino también en el escenario internacional. Por lo tanto, la prioridad de Alemania consistió en confirmar su posicionamiento frente a la UE para después, tomar una postura frente al mundo. Angela Merkel, actual canciller alemán y quien se encuentra en su cuarto periodo de gobierno (2017-2021), declaró en 2017 en torno al personaje de Helmut Kohl

que éste “supo identificar sus dos grandes retos: la unificación alemana y la unidad europea. Kohl comprendió que ambos estaban intrínsecamente ligados...” (González, 2017). Con esta afirmación, Merkel hizo referencia a la acción que llevó a cabo el entonces canciller en 1991, inmediatamente después de la firma de la reunificación alemana en 1990: la firma del Tratado de Maastricht. Fue así como, desde un inicio, el proceso de reunificación alemana estuvo enclavado en el proceso de integración de la UE (Lang, Mushaben y Wendler, 2017).

Durante las negociaciones del Tratado de Maastricht, se formularon dos planes ambiciosos propuestos por Alemania y Francia: Francia propuso la unión monetaria, es decir, contar con una sola moneda<sup>24</sup> y, tanto Alemania como Francia, propusieron una evolución de la integración económica hacia una política (Balaam y Dillman, 2011). En estas negociaciones, Francia accedió para ejercer mayor control sobre Alemania y en el caso de Alemania, accedió a ceder parte de su soberanía a cambio de la obtención de confianza en su reunificación. Esta acción es reflejada en el artículo 23 de la Ley Fundamental de Alemania, el cual se refiere a la integración a la UE y al otorgamiento de competencias de soberanía para su ejercicio a instituciones supranacionales (Deutscher Bundestag, 2010).

Las instituciones supranacionales y la gobernanza multinivel, de acuerdo con Lang, Mushaben y Wendler (2017), ganaron importancia en el proceso de integración de Alemania en la UE de dos formas: en primer lugar, visto como un marco para gestionar y legitimar la reunificación alemana en un contexto internacional y, en segundo lugar, como un acuerdo con restricciones emergentes frente a la política interna alemana, el cual era enlazado con la legislación de la UE, así como sujeto a las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia (Balaam y Dillman, 2011).

Cabe mencionar que Alemania, mediante su antecesora la RFA, es uno de los seis miembros fundadores de la UE desde la entrada en vigor del Tratado de la

---

<sup>24</sup> La cual posteriormente se convertiría en el euro en 1995.

Comunidad Europea del Carbono y el Acero en 1952 considerado como un motor fundamental en la construcción del proyecto de regionalismo europeo. Actualmente la nación germana es percibida como “líder de facto” de la UE debido a su fuerte conexión económica y financiera con la misma, y por su propio crecimiento económico, ya que países europeos con problemas han acudido a Berlín en lugar de Bruselas para solicitar un rescate, como ocurrió durante la crisis económica de 2008 (Tucker, 2017; Steinmeier, 2016).

Además, Alemania se ha caracterizado por ser defensora de la integración política, económica y social de la UE, así como promotora constante de la misma mediante la conformación de instituciones fuertes y a favor de la ampliación de estados miembros, como ocurrió en 2004 con la adhesión de diez estados (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 2017). Y todo parece indicar que Alemania seguirá sosteniendo el rol de liderazgo en la UE en los años venideros, tal como lo apuntan diversos académicos como Jackson Janes (2017): “En momentos en que muchas fuerzas centrífugas están tirando de las estructuras de la política europea y la toma de decisiones, Alemania desempeñará el papel de tomar el liderazgo en estos asuntos en los próximos años”. Lo cual, lo ha convertido en un líder “renuente”. Finalmente, en las últimas décadas, Alemania ha contribuido en cuestiones diplomáticas y acciones pacíficas para la resolución de múltiples conflictos en diversas partes del mundo (Steinmeier, 2016).

### **2.2.2 Efectos de la reunificación en el nivel internacional**

Históricamente, había existido una clara diferenciación entre la PE y la CID realizada por la Alemania Occidental y la Alemania Occidental, ya que cada una respondía a intereses propios y en favor de sus aliados políticos en el exterior. Ante la instauración de un mundo bipolar, los bloques liderados por EUA y la URSS buscaban la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial mediante, por un lado, el Plan Marshall desde el bloque

capitalista, y por el otro lado, el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAME o CAEM) desde el bloque socialista. De acuerdo con la investigadora Sandra Kanety (2012), los programas de AOD en las décadas de los cuarenta y los cincuenta podrían ser vistos como un instrumento de dominación y atracción hacia alguno de los dos bloques imperantes, en los cuáles el desarrollo sería definido como un mecanismo de control y recompensa. De esta forma, la AOD pudo haber representado una forma de contención, en el caso de la RFA, frente a la PE del Kremlin.

Incluso, se podría agregar a estos planteamientos el factor de condicionamiento, ya que parte de los requerimientos de la RFA hacia sus receptores de ayuda era el no reconocimiento de la RDA (Pintor Pirzkall, 2006b). Esta idea era principalmente conocida como la doctrina Hallstein<sup>25</sup> (Monedero Fernández-Gala, 2011). No obstante, las diferencias en términos de PE entre la RFA y RDA se fueron suavizando hacia el fin de la Guerra Fría. En relación con la autonomía en PE, aun cuando oficialmente ambos estados se autoproclamaban autónomos, al estar integrados y subordinados a alguno de los dos bloques, bajo las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, se podría sostener que la PE de ambos estados no era completamente soberana. En resumen, la PE de las dos Alemanias, al menos entre 1945 y 1991, fue marcada y caracterizada por el conflicto Este-Oeste (Bieber, 1998).

Para efectos de esta investigación, se considerará la PE y CID de la RFA, ya que las instituciones que fueron establecidas en la Alemania Occidental fueron las que continuaron con la reunificación alemana y son las que prevalecen hasta la actualidad. En el caso de Alemania, que tiene como antecedente el sistema político e institucional de la RFA, tanto la PE como la CID son facultades que se encuentran claramente diferenciadas y definidas. En primer lugar, ambas

---

<sup>25</sup> Este documento fue redactado por el Secretario de Estados de Asuntos Exteriores, Walter Hallstein, durante el primer gobierno del canciller Adenauer y fue puesta en práctica entre 1954 y 1955 hasta principios de los años '70 (Pintor, 2016).

facultades son representadas por distintos Ministerios, el primero por el Ministerio de Asuntos Exteriores (*Auswärtiges Amt*, AA por sus siglas en alemán) y el segundo por el Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico (BMZ, por sus siglas en alemán). Mientras que el BMZ fue establecido en 1961, con sede en Bonn, después de la Segunda Guerra Mundial, la creación del AA data de 1871 con la Confederación del Norte de Alemania que posteriormente se convirtió en el Imperio Alemán. El AA se mantuvo durante los tiempos de Bismarck, la República de Weimar y la Alemania Nazi. Después de la Segunda Guerra Mundial, el AA fue reestablecido en 1951 en Bonn y en 1999 la sede regresó a Berlín (*Auswärtiges Amt*, 2018). Las funciones del AA y del BMZ se encuentran bastante definidas. En el siguiente apartado, se explicarán sus funciones con mayor detalle, así como la de otros actores que participan en el modelo de cooperación pública alemana.

### **2.2.3 Actores públicos de PE y de CID: ministerios y agencias**

#### **2.2.3.1 Ministerio de Relaciones Exteriores (*Auswärtiges Amt*): la entidad especializada en PE**

El AA es el responsable de la PE alemana (DAC, 1998) y está determinado por la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, por lo cual esta función es asumida por personalidades políticas con un ascendente propio a nivel nacional e internacional (Quiroga Riviere, 2010, p. 3). En efecto, desde tiempos de Willy Brandt en 1966, tradicionalmente se ha nombrado Vicecanciller o Canciller federal suplente<sup>26</sup>, al Ministro de Asuntos Exteriores (Willy Brandt Stiftung, 2018). De acuerdo con el sitio oficial del AA, los principios de PE y política europea de Alemania son los siguientes (*Auswärtiges Amt*, 2017):

1. La integración europea y la UE;
2. La asociación transatlántica;

---

<sup>26</sup> Esto se encuentra establecido en el artículo 69 de la Ley Fundamental Alemana, en donde el Canciller tiene la facultad de nombrar a alguno de los Ministros Federales como su Vicecanciller. Normalmente, este cargo lo han ejercido el representante de un partido de oposición del gobierno de coalición.



3. El compromiso con la paz y la seguridad;
4. La promoción de la democracia y los derechos humanos (DDHH);
5. El compromiso con la globalización equitativa y sostenible; y,
6. La promoción de política económica, cultural y educativa hacia el exterior.

Se puede apreciar que la mayoría de estos principios se remonta a partir de la configuración de la RFA después de 1945, en el marco de su integración a la UE, antes CEE y la OTAN, como se demuestra en los principios 1, 2, 3 y 4. Respecto a los principios 5 y 6, éstos se encuentran más estrechamente relacionados a temas globales actuales, tales como la implementación de los ODS y la Agenda 2030, así como la promoción de comercio exterior, de política educativa y cultural de Alemania que se puede traducir como dimensiones de poder suave, al hacer referencia sobre un compromiso relativo a la sostenibilidad en un mundo globalizado.

Para entender parte de la PE y la identidad alemana en el escenario internacional durante la segunda década del siglo XX, el investigador Thomas Risse (2007, como se cita en Solera, 2012) plantea que deben de considerarse dos hechos que configuraron sus rasgos principales: el nacionalismo y la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, la identidad alemana se ha caracterizado principalmente por tres aspectos:

1. La **renuncia a una política de fuerza** y la adopción de una PE de contención y de poder civil.
2. El **multilateralismo** y el impulso a la regulación de las relaciones interestatales.
3. La **centralidad del proceso de integración europea** en la política alemana.

Estas directrices de PE pueden plasmarse también en el principio “Nunca más, nunca solos” (*never again, never alone*), utilizado para describir los elementos

clave de la PE alemana, ya que el primero, “nunca más” hace referencia a los acontecimientos ocurridos durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, en específico, sobre los campos de concentración y la idea de que estos acontecimientos no se repitan en el futuro. Esto ha originado la promoción de una PE pacifista y de contención. Y la segunda, “nunca solos” hace referencia a la idea de un multilateralismo estructural y un entrelazamiento entre la PE de Alemania y la UE, los cuales siguieron siendo un aspecto fundamental después de la reunificación del país hasta la actualidad (Quiroga Riviere, 2010). De acuerdo con la publicación “Alemania ante los Ojos del Mundo” (GIZ, 2018b), la cual recoge las opiniones de diversas personalidades e individuos familiarizados con el país, se reconoce en el exterior que Alemania ha expresado un deseo por la paz y sus esfuerzos por integrarse en organizaciones y contextos internacionales, ideales reflejados en el mismo principio.

De esta forma, la cooperación multilateral se ha convertido incluso en una carta especial de Alemania en el juego internacional en ausencia de dos atributos de poder que no posee a raíz de su derrota en la Segunda Guerra Mundial y que sí tienen otras potencias occidentales: Alemania no es potencia nuclear y no tiene un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (Quiroga Riviere, 2010). Además de estas razones, en el seno gubernamental sobre la planeación y el desarrollo existe un reconocimiento de que los desafíos globales requieren de esfuerzos bilaterales conjuntos, ya que esos representan hoy “retos comunes” (Männle, 2017).

Durante una entrevista con un funcionario público del AA del área de asuntos bilaterales Alemania-México, al cual se le preguntó sobre las prioridades del ministerio en PE, éste respondió que, además de las relaciones políticas con diversos países, uno de los principales temas es el fomento del Estado de derecho, en específico, el de DDHH, mismo que es mencionado dentro de los principios de PE. Entre otros temas que refirió se encuentran la transparencia en el sector público y la justicia. Por su parte, el académico e investigador alemán

Peter Birle (2015), hace referencia a una fuerte vinculación de la PE alemana al derecho internacional, en donde Alemania se considera como “un defensor de principios fundamentales de los cuales derivan objetivos tradicionales, entre ellos, la libertad y los DDHH, la democracia y el Estado de derecho”.

El gobierno alemán sostiene que la PE alemana se fundamenta principalmente en tres pilares, mismos que están representados mediante diplomáticos responsables de cada área en las Embajadas Alemanas en el mundo, las cuales son (Auswärtiges Amt, 2017):

1. Relaciones políticas,
2. Relaciones económicas; y,
3. Relaciones culturales y de medios.

De esta forma, podemos relacionar los seis principios de PE con los tres pilares. El primer pilar hace referencia a diversos temas ya revisados anteriormente en este capítulo como la integración europea, la asociación trasatlántica, la paz y seguridad, la democracia y los DDHH, así como una globalización equitativa y sostenible; estos corresponden a los principios 1 a 5. Mientras tanto, el segundo y tercer pilar corresponden al principio 6, que refiere a los temas sobre promoción de política económica, cultural y educativa hacia el exterior, mismos que se desglosarán a continuación.

Como segundo pilar se encuentran las relaciones económicas, debido a que Alemania es uno de los principales países exportadores mundiales. En la Figura 2, se puede observar como en 2016 Alemania se posicionó en el tercer lugar entre los países más exportadores del mundo, detrás de China y EUA (Destatis, 2018). Por lo tanto, posee un interés especial en promover una política de comercio exterior efectiva que apoye a las empresas a acceder a mercados internacionales y mejorar las condiciones para su actividad empresarial (Auswaertiges Amt, 2017). De acuerdo con datos del BM, Alemania tuvo en 2016

un crecimiento del PIB de 1.9% mientras que en 2017 cerró el año con un superávit de 38,400 millones de euros, posicionándose como la mayor economía europea y teniendo como ejes económicos principales, su sistema de exportaciones, la inversión extranjera directa y el consumo interno (Banco Mundial, 2018; Deutsche Welle, 2018). En este sentido, la economía alemana se considera uno de sus atributos de poder, con el cual se posiciona no sólo dentro de la UE, sino a nivel global. Como menciona Juan Carlos Monedero-Gala (2011, p. 60) “la presencia internacional de Alemania está crecientemente vinculada a su condición de potencia exportadora, lo que le garantiza una presencia comercial en todos los continentes”.

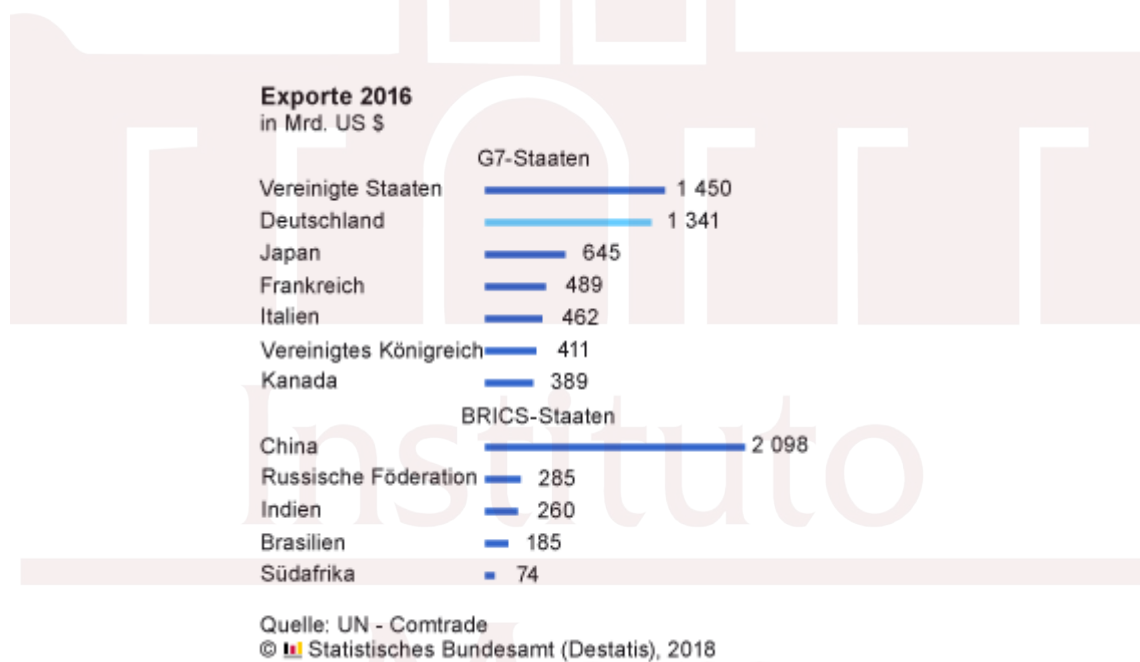


Figura 2. Mayores exportadores mundiales en 2016 (millones de dólares).  
 Fuente: (Statistisches Bundesamt, 2018)

Por último, como tercer pilar se encuentran las relaciones culturales y de medios, del cual también se desprenden la política cultural y educativa en el extranjero. Se encuentran en este rubro los Institutos Goethe como centros para la difusión del idioma alemán y el fomento cultural en el mundo; la red de colegios alemanes y el

Servicio Alemán de Intercambio Académico<sup>27</sup> (*Deutscher Akademischer Austausch Dienst*, DAAD por sus siglas en alemán) el cual propicia el intercambio académico de estudiantes alemanes y extranjeros para realizar estudios de diversos niveles en Alemania y en el exterior; la Fundación Alexander Von Humboldt<sup>28</sup>, misma que otorga becas y premios para la investigación a académicos y científicos y, el Instituto de Relaciones Exteriores (*Institut für Auslandsbeziehungen*, en alemán), el cual se encarga de promover programas de arte e intercambio cultural mediante diversas exposiciones y conferencias. Ambas instituciones están directamente financiadas por el Área cultural y de Medios del AA. La funcionaria del AA del Área cultural y de medios a quien se le realizó una entrevista en Berlín, refiere a que el ministerio se reúne regularmente con estas instituciones para revisar sus programas cada tres años; en estas reuniones, se discute también la reformulación de sus metas y estrategias.

En relación con los temas de CID, el AA tiene entre sus funciones las siguientes: i) la planificación, gestión y coordinación de la ayuda humanitaria bilateral y multilateral; ii) la planificación, gestión y coordinación de estrategias para la prevención de crisis, la preservación de la paz y la lucha contra el terrorismo; y iii) la defensa de los DDHH y promoción de la democracia. Si se presta atención, se puede llegar a la conclusión de que muchas de estas funciones se encuentran enlazadas directamente con los principios de paz y seguridad, DDHH y gobernanza. Igualmente, el AA coordina con el BMZ el envío de funcionarios a las embajadas alemanas en países en desarrollo, mismas que se encargan de la coordinación de los actores públicos alemanes en materia de

---

<sup>27</sup> El DAAD es una organización promotora del intercambio internacional de estudiantes y científicos. Es la organización más grande del mundo para financiamiento de movilidad científica. Como asociación de las universidades alemanas representa a nivel mundial a 231 universidades e instituciones de educación superior alemanas. El DAAD cuenta con más de 500 representantes en casi 100 países (DAAD, 2018).

<sup>28</sup> La Fundación Alexander Von Humboldt promueve la cooperación académica entre excelentes científicos y académicos del extranjero y de Alemania, mediante becas y premios de investigación que permiten el intercambio. Como organización intermediaria para la política cultural y educativa extranjera alemana, promueve el diálogo cultural internacional y el intercambio académico (Alexander Von Humboldt Stiftung, 2018).

CID (Maier, 2012). Cabe mencionar que, además, muchas veces las embajadas alemanas se transforman en una especie de “puente” entre la gestión y los proyectos del AA y el BMZ.

### **2.2.3.2 El Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ): la entidad especializada en CID**

Como se aborda en el marco teórico, muchas veces la CID es visualizada como un instrumento de PE en diversos Estados-nación y comúnmente se encuentra sujeta a sus lineamientos. Además, la CID es considerada por definición como parte de las relaciones exteriores de un Estado y no es sorprendente que en la mayoría de los países más desarrollados el ministerio encargado de formular la política de CID y su coordinación con otros ministerios es precisamente el de Relaciones Exteriores. Por ejemplo, en el 79% de los miembros del CAD de la OCDE la CID recae directamente bajo la responsabilidad de sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores (OECD, 2009 como se cita en Ashoff, 2015).

Entre los países desarrollados, Alemania y Reino Unido son los dos únicos miembros del CAD que establecieron ministerios responsables específicamente para la planeación y gestión de la política de CID, el primero mediante la creación del BMZ en 1961 y el segundo mediante la creación del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) en 1998. Estas acciones pueden evidenciar la intención de generar mayor posicionamiento político de la CID al interior de sus países y además, en el caso de Alemania, es determinado podría decirse que se debe en parte a su característico sistema de coaliciones, debido a que, en el momento de su creación, fue “el resultado de una ‘coalición aritmética’ más allá de consideraciones a la política de desarrollo, debido a que en ese tiempo el nuevo ministerio tenía que quedar a cargo de uno de los socios de las coaliciones” (Ashoff, 2015, p. 50).

Desde su creación, el BMZ fue una entidad que estuvo delimitada por tres áreas de política: económica, PE y política de cooperación (Dann, 2013). En el área económica, es de resaltar que, en un principio, el ministerio se hacía llamar “Ministerio de Cooperación Económica” (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit* en alemán), ya que fue hasta 1993 que se le agregaron las palabras “y Desarrollo” (*und Entwicklung*, en alemán), lo que delata un primer enfoque principalmente económico y comercial. Al respecto, el autor Kamil Frymark (2015) menciona que la política al desarrollo del BMZ tenía la intención, en primer lugar, de apoyar a la economía alemana, ya que la CID reduce los riesgos de los inversionistas alemanes que operarían en países en desarrollo, grupo seleccionado de receptores de AOD. En este rubro, la CID se convirtió en un vehículo de promoción para la exportación de productos alemanes desde entonces, que llevaron a crear vínculos de “dependencia” con países como posibles clientes comerciales (Pintor, 2016; Frymark 2015). Incluso, en un inicio fue el sector privado, mediante compañías alemanas, las primeras en posicionarse a favor de la exportación alemana en países del entonces llamado “tercer mundo” (Dann, 2013).

La segunda área recae en la PE, misma en la que ya se ha referido anteriormente y la cual tiene que ver la relación estrecha que tuvo el BMZ con el Ministerio de Economía (*Bundesministerium für Wirtschaft*, BMWi por sus siglas en alemán) pero también con el AA, ya que ambos ministerios tenían un papel predominante en la toma de decisiones y la gestión de la política de desarrollo del BMZ. En un inicio, el presupuesto que recibía el BMZ provenía del AA para temas de AOD hacia países en desarrollo (Dann, 2013). Otro factor, que tiene que ver con PE, fue la presión que EUA ejerció sobre Alemania e Italia, desde aquél discurso del presidente Truman, para que incrementaran sus aportaciones de AOD (Bracho Carpizo, 2014), con la finalidad de aumentar la influencia en aquellos países del “tercer mundo” y así evitar una conversión de éstos al bloque socialista. En este sentido, no es de sorprender que la región prioritaria de Alemania, al no poseer relación con ex colonias como lo era el caso de otros

países europeos, fuera la integrada por los recién Estados africanos independizados (Dann, 2013).

En la tercera área que corresponde a la cooperación al desarrollo, en un inicio existieron algunos problemas, ya que no se tenía un concepto específico sobre CID, a pesar de que ya existía una asignación presupuestal desde 1956. Durante los primeros años, la AOD se centró en apoyar la agricultura, la alimentación o la ayuda humanitaria (Pintor Pirzkall, 2006b). Más adelante durante el periodo de Willy Brandt como canciller, Erhard Eppler, quien llegó a ocupar el cargo de ministro del BMZ, trajo un nuevo impulso y consolidación al ministerio. Eppler resaltó las obligaciones éticas y humanitarias para la CID (Molt, 2006), y así, esto le permitió continuar con uno de los objetivos característicos de cooperación alemana y la cual se describe mediante la frase “asistencia para la auto-ayuda” (*Hilfe zur Selbsthilfe* en alemán), la cual estableció como objetivos la contribución a la mejora en las condiciones de vida y el combate a la pobreza, objetivos que se han mantenido hasta la actualidad (Frymark, 2015; Pintor, 2003; Alfonso Rodríguez, 2009).

Adicionalmente, existen dos características que relacionan el interés de Alemania en términos de CID: su naturaleza global y la búsqueda de reconocimiento mundial (Pintor, 2003). Eppler hizo uso de estas visiones mediante el establecimiento de metas, principios y prioridades que favorecieron la consolidación del BMZ, así como la búsqueda de su autonomía en la toma de decisiones y gestión, para así depender menos de los Ministerios de BMWi y del AA. Es importante mencionar que, además del BMWi y el AA, otros ministerios también estuvieron vinculados durante esta época a la CID, como lo son el Ministerio de Finanzas, el de Trabajo y el de Agricultura, entre otros (Dann, 2013). Durante la década de los setenta, también se formó la institución implementadora de cooperación técnica, la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, GTZ, por sus siglas en alemán).



A pesar de estos esfuerzos, durante los años ochenta y con la llegada de Helmut Schmidt como canciller y Egon Bahr como ministro del BMZ, la política de CID regresaría al servicio de la PE alemana y especialmente de la política comercial, mediante medidas pragmáticas con la intención de hacer frente a la crisis del petróleo (Dann, 2013). Entre las novedades en este periodo, se agregaron el estudio de la CID hacia diversas regiones, mediante una combinación entre la asistencia financiera, técnica y privada (Pintor, 2016).

Finalmente, después de un largo mandato de Helmut Kohl (1982-1998) y los drásticos cambios que se produjeron con el final de la Guerra Fría, la CID tendría un fuerte impacto negativo durante los años noventa, sobre todo en relación con el presupuesto. Los altos costos de la reunificación alemana obligaron al gobierno alemán a realizar importantes reformas administrativas y recortes presupuestarios que afectaron gravemente al BMZ. La AOD alemana sufrió durante esta etapa una importante caída. En la Figura 3 se puede observar una gráfica con los porcentajes de AOD con respecto al PIB de Alemania entre 1990 y 2016, en donde se identifica la caída hacia finales de la década de los noventa donde cayó de 0.40% hasta menos de 0.26% en el año 2000 (Molt, 2006), a causa de costos que supondría la reunificación alemana y la etapa de ayuda interna. La AOD alemana no se recuperaría hasta el 2005, casi 15 años después. Al respecto, la Universidad Libre de Berlín realizó un estudio sobre los costos de la reunificación alemana concluyendo que fueron más de 2 billones de euros los que se invirtieron durante esa época, con el objetivo de equilibrar el nivel de vida de todos los estados federados (Pintor, 2016).

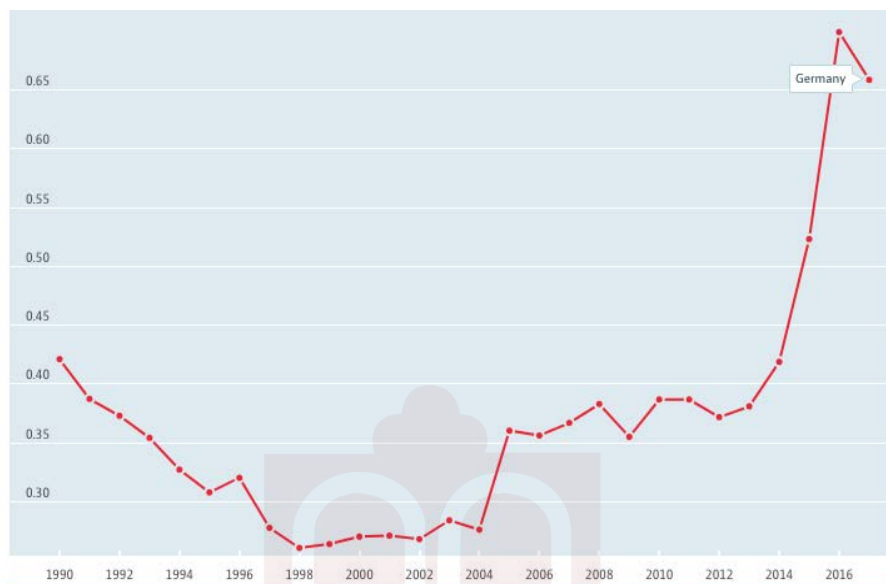


Figura 3. AOD total de Alemania en porcentaje anual del PIB del periodo 1990-2016 (indicador).

Fuente: (OECD, 2018)

En la Figura 3 se puede apreciar también un repunte de la AOD de Alemania a partir del año 2004, alcanzado el 0.7% del PIB anual en 2016, en gran parte debido a los altos costos de alojamiento de refugiados en Alemania contemplados como AOD y con una ligera caída para el año 2017.

### 2.2.1.2.1 Marco Legal de CID de Alemania

Normalmente, la mayoría de los países desarrollados, poseen marcos institucionales y legales respecto a sus políticas de desarrollo. Sin embargo, hay casos como el de Alemania, en donde no necesariamente existen reglas “estrictamente vinculantes” para la distribución de la AOD. (Pintor, 2003) En el caso de los miembros del CAD, la mayoría (17) poseen una legislación especial, mientras que el resto de los miembros (11), entre ellos Alemania, no poseen ni siquiera una legislación general y más bien se rigen por leyes de regulación administrativa y distribución presupuestaria (Dann, 2013). Esto se debe a dos razones: la primera, se relaciona con el contexto particular del país, donde existe

una organización política compleja mediante la participación de un gran número de actores de CID y la segunda, la idea de que la existencia de un marco legal puede dar lugar a una rigidez y constreñimiento de acciones que normalmente pueden estar enmarcadas en otro tipo de normas y reglas, que tienen que ver con documentos, planes, estrategias, programas, posicionamientos, etc. que es lo que ocurre con el caso alemán (Ashoff, 2015).

El autor Phillipp Dann (2013) explica ampliamente respecto a este tema en su libro *The Law of Development Cooperation* en donde la administración del desarrollo de Alemania recae en un tipo de administración de fondos sin base legal propia, y que más bien se sustenta en dos reglas legales, la ley anual presupuestaria dictada por el parlamento (*Bundestag*) en su sección 23, en donde se asigna el presupuesto para receptores que establezcan prioridades de AOD y las *Directrices para la cooperación financiera y técnica bilateral con socios de la Cooperación Alemana para el Desarrollo* en donde se especifican los procesos para el inicio, formulación, implementación y evaluación de programas y proyectos.

#### **2.2.1.2.2 Modelo alemán de cooperación pública**

Actualmente, existen más de 60 organizaciones que reciben financiación del Estado y se les destina más de cinco mil millones de euros para temas de apoyo a la democracia, CID, proyectos culturales y científicos (Messner, 2017). Esta red de actores la puede encontrar en Anexo 1. Ante esta diversidad de actores, el modelo de CID de Alemania se ha sustentado en dos pilares, de acuerdo con Maier (2012): el primero es la cooperación pública, cuyos actores principales son el propio Estado a través de los ministerios y a nivel descentralizado los *Bundesländer* y los municipios. El segundo es la cooperación privada, ejecutada de manera independiente del Estado por las organizaciones civiles, fundaciones políticas y otras asociaciones.

Dentro de la cooperación pública se encuentran la cooperación pública bilateral y la cooperación pública multilateral. La primera, a nivel federal, incluye todas las acciones de la CT y cooperación financiera, basándose en acuerdos firmados directamente con los gobiernos de los países socios. La CT se implementa a través de la GIZ, mientras que la cooperación financiera es implementada por la Banca para el Desarrollo (*Entwicklungsbank*) del Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW). Por su parte, la cooperación pública multilateral se realiza mediante contribuciones a organismos multilaterales como el BM y los Bancos Regionales de Desarrollo, la UE y la ONU (Maier, 2012).

Al finalizar la Guerra Fría, la CID de Alemania en el aspecto multilateral, en específico en el marco de la UE, ha consistido en la búsqueda de una integración con la CID de la UE, en el cual “se habilitaron fondos para el diseño de programas enfocados al desarrollo, a la par de nuevos paradigmas en las relaciones internacionales, como la gobernanza multinivel, la globalización, la sociedad civil global y los complejos de seguridad regional” (Villanueva Ulfgard, 2011). Alemania busca desde entonces coincidir en temáticas y objetivos de AOD para generar políticas de CID comunes.

Como ya se ha referido anteriormente, el BMZ es el actor público más importante en materia de CID y es el que cuenta con el mayor presupuesto federal para realizar esta tarea. En 2017, le fueron asignados 8.5 mil millones de euros para su gestión (Donor Tracker, 2018). Entre sus responsabilidades principales destacan (Maier, 2012):

- i) La planificación y la conducción política de CID de Alemania, tanto bilateral como multilateral;
- ii) la cooperación con la sociedad civil y el sector privado y
- iii) la sensibilización y formación en CID.

Aproximadamente, 1,025 empleados trabajan para el BMZ en Alemania, en sus sedes de Bonn y Berlín, distribuidos a través de cinco direcciones generales mientras que un grupo de funcionarios se desplaza regularmente para trabajar en países en desarrollo. El BMZ no cuenta con una estructura propia suficiente para poder implementar sus estrategias de cooperación, por lo tanto, trabaja con “organismos de implementación” (*Durchführungsorganisationen en alemán*), como la GIZ y la KfW, para la ejecución de sus políticas de cooperación bilateral.

#### **2.2.3.2.1 Las agencias implementadoras de CID: Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ) y el Banco de Desarrollo del Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW)**

Por un lado, la GIZ<sup>29</sup> actúa principalmente como órgano de implementación a nivel técnico en nombre del BMZ para conseguir los objetivos de la CID (GIZ, 2018b). La GIZ se creó en enero del 2011 con la fusión de tres organizaciones históricas de la cooperación alemana: la GTZ, la Agencia Alemana de Desarrollo Internacional (DED) y la Sociedad para la Formación y el Desarrollo (Inwent). Su contratante más importante es el BMZ, aunque también tiene como clientes otros ministerios alemanes e internacionales, así como instituciones internacionales como la UE, el BM, o la ONU y empresas privadas nacionales e internacionales.

Entre sus responsabilidades principales se encuentran la implementación de proyectos, la preparación y envío de expertos alemanes y cooperantes a países en desarrollo y la formación profesional de personas de los países socios. La GIZ trabaja en más de 130 países (GIZ, 2018a). Tiene aproximadamente más de 18,000 empleados por todo el mundo, de los cuales un 70% son personal local.

---

<sup>29</sup> La mayoría de las veces traducida al español como Agencia de Cooperación Alemana, la traducción correcta sería Sociedad o Asociación para la cooperación internacional, dada su constitución jurídica como empresa federal alemana. Las siglas GmbH alude a su constitución legal como una sociedad con responsabilidades limitadas (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung*, en alemán) y refieren a la autonomía que posee la agencia para poder trabajar como ejecutora técnica de otras instituciones.

Los beneficios obtenidos por la GIZ se reinvierten en sus proyectos internacionales (Maier, 2012; Tracker donor, 2018).

Por otro lado, el Banco de Desarrollo del Instituto de Crédito para la Reconstrucción es una de las filiales del banco público KfW, perteneciente al Gobierno Federal alemán y a los *Länder*. La tarea principal del KfW es la prestación de financiación para países socios para la ejecución de medidas importantes para su desarrollo. Su contratante principal es el BMZ, pero también trabaja para otros ministerios alemanes, la Comisión Europea y gobiernos de otros países. Tiene más de 580 empleados en su sede en Frankfurt y más de 180 profesionales en sus oficinas en países en desarrollo (Maier, 2012). Aparte de fondos públicos del presupuesto federal alemán consiguen fondos en los mercados de capital que usan para la financiación de programas de desarrollo y la protección climática. En 2017, el Banco de Desarrollo del KfW otorgó financiación por un importe de 8.2 mil millones de euros a través de subvenciones y préstamos para proyectos y programas en más de 100 países (Tracker donor, 2018).

## **2.3 Política alemana de cooperación internacional (CID) para el desarrollo hacia países emergentes**

### **2.3.1 Antecedentes: la necesidad de adaptarse ante un mundo cambiante**

Como se comentó previamente, durante la década de los noventa, el mundo comenzó a experimentar grandes cambios en términos políticos y económicos. Con el fin de la Guerra Fría y el término de la bipolaridad global entre EUA y la URSS, muchos científicos sociales estadounidenses como Francis Fukuyama (1989) hacían referencia a una nueva era de unipolaridad liderada por EUA, percibida entonces como la potencia vencedora que daba lugar a un periodo de neoliberalismo triunfante. La victoria de EUA ante la URSS condujo a un nuevo

orden mundial donde las luchas ideológicas, como se creía entonces, habían cesado. Se pensaba que la *Pax americana* había comenzado; no obstante, lo que los académicos y estadistas estadounidenses no estimaban que al que consideraban un mundo unipolar (Krauthammer, 1991) se había convertido más bien en un mundo multipolar, en donde habían surgido otros centros de poder políticos y económicos.

En términos de desarrollo, a finales de la década de 1980, las políticas neoliberales fueron las que estuvieron en auge en el mundo occidental. Estas políticas surgieron como respuesta a la crisis de la deuda externa, principalmente en países de América Latina, mismas que además fueron apoyadas en gran medida por el Consenso de Washington, el BM y el FMI (Valcárcel, 2006); por lo tanto, el desarrollo relacionado al crecimiento económico y sus políticas de ajuste eran las que imperaban durante la época. Sin embargo, comenzaron a surgir críticas en torno a estas políticas y a la definición de desarrollo que planteaban, las cuales generaban mayor desigualdad entre la población. En la década de 1980 el economista y premio Nobel de la Paz, Amartya Sen, empezó a plantear una idea antropocentrista del desarrollo conocido como el enfoque de las capacidades, en donde proponía una perspectiva distinta al enfoque materialista:

[...] aunque los bienes y servicios son valiosos, no lo son por sí mismos. Su valor radica en lo que pueden hacer por la gente o más bien, lo que la gente puede hacer con ellos (Sen, 1983, p. 1116).

En 1990 el PNUD emitió su Primer Informe de Desarrollo Humano en donde Sen, junto con otros colaboradores, destacó la importancia del valor de las capacidades del ser humano. El informe, además de definir el concepto de desarrollo humano y colocarlo en el centro del debate sobre el desarrollo, pretendía constituir un paradigma distinto al tradicional –el cual radicaba en identificar al desarrollo con crecimiento económico– y cuyo objetivo consistía en implementarse de forma institucional mediante la ONU.

El informe proponía además la utilización de tres variables para su medición: la tasa de alfabetización, la esperanza de vida y el ingreso per cápita. Por lo tanto, la creación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) marcó un parteaguas importante en la agenda de implementación del PNUD en los años noventa y una diferencia en torno a la concepción del desarrollo en comparación con las décadas anteriores. Finalmente, a diferencia de los paradigmas previos sobre el desarrollo, el desarrollo humano se caracterizaba por ser integral, multidimensional y universal.

Durante la misma época comenzaron a surgir algunos elementos de la llamada globalización económica: un avance tecnológico significativo, el capitalismo como ideología imperante, el crecimiento económico acelerado de países de oriente (llamados tigres asiáticos), mejoría del IDH en países emergentes y surgimiento de nuevos actores en el escenario internacional, entre ellas las grandes corporaciones transnacionales y los grupos de la sociedad civil (Abarca, 2001). Algunos de estos cambios significaban una mayor conectividad en términos de comunicación global, una participación diversificada y una ampliación de las redes de gobernanza global.

Ante este panorama, la CID comenzó a tener mayor importancia al integrarse en las estrategias de PE de países en desarrollo y menos desarrollados; los primeros empezarían a definir no sólo sus papeles como receptores de ayuda, sino también como donantes, lo que generaba el principio del cambio en el paradigma del asistencialismo de los países del Norte hacia los países del Sur (Abarca, 2001).

Con la multiplicidad de actores no gubernamentales y una mayor participación de organismos internacionales, la arquitectura tradicional de la ayuda también sería sometida a grandes cambios cuya diversidad de participantes corresponde a la llamada nueva arquitectura de la ayuda (Kharas, 2007). Asimismo, la aparición de problemas que trascendían fronteras tales como la



pobreza, el hambre, enfermedades como el SIDA y los conflictos étnicos, ahora se convertían en foco de atención internacional y, por lo tanto, demostraban la necesidad de generar cooperación global para su resolución.

Aunque se podría mencionar que los primeros indicios de estos cambios datan desde la Conferencia de Bandung en 1955, en donde se reunieron líderes de los nuevos Estados soberanos de Asia y África que posteriormente dieron origen al Movimiento de los No-Alineados y al Grupo de los 77 (G77), al posicionarse como un grupo de países en desarrollo que buscaban repensar el desarrollo desde el sur (Dos Santos, 2002), realmente el primer evento en donde se buscó promover la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) se realizó en Buenos Aires en 1978. Entonces, 138 estados adoptaron por consenso un plan de acción para promover y realizar la CTPD, definida como una nueva modalidad de CID, que más tarde se denominaría cooperación horizontal o cooperación CSS.

En la modalidad de CSS, la CT y el intercambio de experiencias en diversos temas se convirtieron en piezas centrales para los países en desarrollo. Sin embargo, debido a los problemas económicos experimentados durante la llamada década perdida de los años ochenta, hubo un estancamiento de la CTPD la cual se reactivó con mayor entusiasmo hacia la década de los noventa. Especialmente hubo dos eventos que resaltaron la importancia de la CSS. El primero, durante la Declaración de la Reunión Ministerial del G77 en 1994 donde se alentó la integración de la CSS al programa de desarrollo del PNUD y el segundo, durante la Reunión de Países Pivote para la CTPD en 1997 en Chile, en donde se incentivó el intercambio de experiencias de países latinoamericanos en cooperación horizontal (Abarca, 2001).

En esa reunión, el PNUD fue quien fungió como promotor de la CSS al divulgar el documento elaborado por el Comité de Alto Nivel encargado de revisar la CTPD con el título de *Nuevas orientaciones de la CTPD*. Lo anterior dio inicio a

una nueva fase de CSS, conformado por los llamados países pivote, considerados como palancas de apoyo al crecimiento económico en sus respectivos entornos regionales y, en algunos casos, en el ámbito global. Estos países, un heterogéneo grupo conformado por 22 naciones<sup>30</sup>, fueron identificados como aquellos que contaban con más posibilidades para la realización de CT (Ayllón, 2013). Además, el documento de la ONU ya integraba, como parte del intercambio de conocimiento y experiencias, la promoción de acuerdos de CTr (ONU, 1995). A continuación, se puede observar en el Cuadro 2, una cronología de los acontecimientos más importantes relacionados con la CSS, que incluyen eventos de la CNS y la CTr entre los años 1955 y 2015.

<b>Cronología de acontecimientos relevantes para la Cooperación Sur-Sur (CSS)</b>	
<b>Año</b>	<b>Evento / foro y aportaciones</b>
1955	<b>Conferencia de Bandung</b> y proclamación de principios generales de la CSS.
1961	Fundación del <b>Movimiento de Países no Alineados</b> en la Conferencia de Belgrado.
1964	En el marco de la ONU se crea la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo ( <b>UNCTAD</b> ) y el Grupo de los 77 ( <b>G77</b> ).
1974	Creación de la Unidad Especial para Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo ( <b>CTPD</b> ) y adopción del <b>Plan de Buenos Aires</b> .
1978	Conferencia de Día ONU sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo ( <b>CTPD</b> ) adscrita al PNUD.
1981	Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CTPD) y Adopción del <b>Plan de Caracas</b> .
1994	Declaración de la <b>Reunión Ministerial del G77</b> en donde se alentó la integración de la CSS al programa de desarrollo del PNUD
1995	Documento de la ONU sobre <b>Nuevas Orientaciones para la CTPD</b> . Se identifican a los <b>países pivotes</b> que pueden impulsar la CSS.
1997	Reunión de <b>países pivote</b> para la CTPD en Santiago de Chile
2000	Cumbre de Desarrollo del Milenio en Nueva York, se decretaron los <b>Objetivos de Desarrollo del Milenio</b> , el objetivo 8 centra la atención en las necesidades de los países más desfavorecidos y reclama otorgarles más y mejor ayuda.
2002	Conferencia de <b>Financiación del Desarrollo en Monterrey</b> . La CSS y la CTr son identificadas como relevantes para aumentar la eficacia de la ayuda.
2005	II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, <b>Declaración de París</b> .

<sup>30</sup> Estos países eran **Brasil**, Chile, Colombia, **México**, Costa Rica, Cuba, Perú y Trinidad- Tobago en América Latina; **China, India, Indonesia**, Malasia, Turquía, Egipto, Túnez, Corea del Sur, Tailandia en las regiones de Asia-Pacífico, Oriente Medio y Norte de África; Nigeria, Ghana y Senegal en África, a los que se añadían pequeños países, como Malta e Islas Mauricio.

2007	Proceso de <b>Heiligendamm</b> y Outreach 5: G8 + 5
2008	III Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda, en Ghana. <b>Programa de Acción de Accra</b> reconoce en su punto 19 las contribuciones de la CSS, la anima a seguir los principios de la Declaración de París y reafirma la complementariedad de la CNS con la CSS.
2010	El <b>G20</b> reconoce en la declaración final del Seúl el papel de la CSS y CTr en la creación de sinergias para lograr el máximo impacto en el desarrollo.
2011	Sobre <b>la Eficacia de la Ayuda en Busan</b> , Corea del Sur, reconoce las diferencias de la CSS y el carácter voluntario de los principios de eficacia para los donantes emergentes.
2015	<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b> , el objetivo 17 menciona la importancia de la CSS y la CTr para la creación de capacidades de forma eficaz y específica.

*Cuadro 2. Cronología de acontecimientos relevantes para la Cooperación Sur-Sur.  
Elaboración propia con datos de (Ayllón, 2013; Bracho, 2014; López, 2014; ONU-CEPAL, 2018)*

Los cambios en el poder político y económico, por lo tanto, generaron una demanda de transformación en la gobernanza global. Entre uno de los acontecimientos más significativos de las últimas dos décadas se encuentra, por ejemplo, el alto crecimiento económico de China e India que los ha posicionado “como centros de poder que están cambiando la articulación de las relaciones internacionales” (Steinmeier, 2016, p. 108). Este hecho había influido en el debate del desarrollo y en la necesidad de combatir amenazas transnacionales, por mencionar algunos, los problemas medioambientales, la corrupción institucional y la expansión de enfermedades infecciosas, mismos que fueron abordados por los países desarrollados como parte de los ODM (Müller, 2014). Sin embargo, de acuerdo con Ayllón (2013) es de notarse que, apenas unos meses después, los países en desarrollo no hicieron sentir su voz en el texto final de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (septiembre, 2000), donde omitieron hacer referencia a la cooperación entre países en desarrollo.

Más adelante en 2007, se realizó el proceso de Heiligendamm, en Alemania, el cual constituyó un parteaguas en la transformación de la gobernanza global, debido a que, a propuesta de los alemanes y con previsiones frente al

futuro, como refiere en entrevista Gerardo Bracho<sup>31</sup>, el G8 invitó a cinco naciones socias a un diálogo de alto nivel llamados *the Outreach 5*: Brasil, China, India, México y Sudáfrica. Este encuentro dio lugar al G13, que a su vez fue predecesor del G20 y reemplazó al G8, convirtiéndose en el primer foro de gobernanza económica global. Esto a su vez, en el marco del régimen internacional del desarrollo, provocó un debate sobre el papel de los donantes emergentes y la efectividad de la ayuda. Con el incremento de la participación de estos actores, también cambió la percepción frente a las modalidades de la ayuda, desde una visión tradicionalista de la CNS, hacia una “innovadora” CSS.

La CNS se ha caracterizado por ser definida y regulada por el CAD de la OCDE, mientras que la CSS ha intentado conformarse mediante instituciones principalmente regionales; una de éstas es la Secretaría General Iberoamericana quien ha elaborado el Informe de la CSS en Iberoamérica conformada por los países de América Latina y los integrantes de la península ibérica España y Portugal (SEGIB, 2018). Respecto al debate entre CNS y CSS, existe diversa literatura al respecto; mientras unos consideran que se ha vuelto complementaria y que incluso está adoptando características una de la otra (Bracho Carpizo, 2014), otros autores más críticos como el académico Günther Maihold (2011) consideran que en ese espacio se está negociando una transición de poder entre países desarrollados y emergentes, en condiciones posiblemente más ventajosas para los primeros.

### 2.3.2 El enfoque del BMZ ante los países emergentes

La CID en países desarrollados, como Alemania, también buscaba adaptarse a estos cambios y anticiparse a las futuras tendencias globales. En términos económicos y de desarrollo serían impulsadas nuevas estrategias frente a los

---

<sup>31</sup> Entrevista con Gerardo Bracho, Diplomático y representante de México ante el CAD de la OCDE, Bonn, Alemania 21 de noviembre de 2017.

denominados *Gestaltungsmächten* (potencias emergentes). A partir de 2004, el BMZ presentó los resultados de un profundo trabajo de investigación sobre la CID con economías emergentes en su documento de posicionamiento *Países Ancla – Socios Globales para el Desarrollo* (Müller, 2014).

Mediante este documento, Alemania hizo mención de la importancia de los países ancla, lo que los alemanes llamaban “una definición estratégica”:

Ante el desarrollo global y los desafíos crecientes que requieren la resolución de problemas globales, han resaltado los papeles centrales de un grupo específico de países: los países ancla. Debido a su peso económico e influencia política, están jugando un papel creciente en sus respectivas regiones, y también cada vez más a escala mundial, en la definición de políticas internacionales y también para el logro de los entonces Objetivos de Desarrollo del Milenio (BMZ, 2004, p. 3).

En el documento sobre países ancla del BMZ (2004), se puede apreciar que, desde entonces, los alemanes visualizaban algunas características que compartían con estos quince países <sup>32</sup> y que había dos temas importantes que había que priorizar, los cuales eran la protección de los bienes globales, en específico los relativos a la agenda verde y el fortalecimiento de la buena gobernanza y la seguridad regional. Algo que destacar es que Alemania, mediante este posicionamiento, ya mencionaba desde entonces la coincidencia entre socios democráticos y la intención de compartir con ellos valores e intereses mutuos.

---

<sup>32</sup> China, India, Indonesia, Paquistán, Tailandia, Egipto, Irán, Arabia Saudita, Nigeria, Sudáfrica, Argentina, Brasil, México y Rusia, así como Turquía (BMZ, 2004)

<b>Perspectiva general de países ancla</b>				
	País ancla	País cooperante	País emergente	País de Renta-Media (PRM)
<b>Asia del Este y Pacífico</b>				
<b>China</b>	X	X	–	X
<b>Indonesia</b>	X	X	–	–
Tailandia	X	X	–	X
Malasia	–	–	X	X
<b>América Latina y el Caribe</b>				
Argentina	X	-	-	X
<b>Brasil</b>	X	X	X	X
<b>México</b>	X	X	X	X
Chile	–	X	X	X
Costa Rica	–	X	X	X
<b>Europa y Asia Central</b>				
Rusia	X	–	–	X
Turquía	X	X	–	X
<b>Medio Oriente y Norte de África (MONA)</b>				
Egipto	X	X	–	X
Irán	X	–	–	X
Arabia Saudita	X	–	–	X
<b>Asia del Sur</b>				
<b>India</b>	X	X	–	–
Paquistán	X	X	–	–
<b>África Sub-Sahariana</b>				
<b>Sudáfrica</b>	X	X	–	X
Nigeria	X	X	–	X

*Cuadro 3. Perspectiva general de países ancla.  
Fuente: Elaboración y traducción propia con datos de (BMZ, 2004)*

Como se puede observar en el Cuadro 3, los dos países que coinciden con las cuatro categorías, es decir, “país ancla”, “país cooperante”, “país emergente” y “país de Renta Media”, son México y Brasil localizados en la región de América Latina y el Caribe. En los casos de China y Sudáfrica, el primero, localizado en Asia del Este y el Pacífico, y el segundo localizado en la región de África Sub-Sahariana, coinciden en las categorías de “país ancla”, “país cooperante” y “país de Renta Media” y, finalmente, India e Indonesia sólo coinciden en las dos

primeras categorías, es decir, como países ancla y como países cooperantes de acuerdo la clasificación realizada por el BMZ.

Finalmente, Alemania decidió establecer un camino en la CID con un número selectivo de las mayores economías emergentes paralelamente con la transformación del poder global y la ampliación del G8. Como muestra, se establecieron programas como *Managing Global Governance* (MGG) en 2007 para construir una red de representantes de socios emergentes con el objetivo de trabajar en conjunto en cuestiones de gobernanza mundial y el cual coincidía, de forma intencionada, con los países socios invitados por la canciller Angela Merkel en el proceso de Heiligendamm (Kumar y Messner, 2011). El programa MGG, implementado por el DIE, ha tenido como objetivo el mejoramiento del entendimiento mutuo y el diálogo entre las potencias del Sur, Alemania y Europa mediante la capacitación, el intercambio de conocimiento y el diálogo de jóvenes líderes destacados provenientes de Brasil, China, India, Indonesia, México y Sudáfrica (DIE, 2018). En palabras del director del Instituto de Desarrollo Alemán, Dirk Messner (2017) el programa MGG se formó con la idea “de crear una red personal de ex alumnos y una red de institutos y ministerios en países emergentes con los que colaboramos” con la idea de formar alianzas y proyectos conjuntos en el futuro.

### **2.3.3 Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios de Desarrollo Global 2011-2015**

En 2011, el BMZ elaboró y publicó su *Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios Desarrollo Global (2011 - 2015) (Development cooperation with Global Development Partners)*, incluso un poco antes de que el AA acordara su marco general para trabajar con economías emergentes llamado *Articular la globalización, ampliar asociaciones, compartir responsabilidades (Shaping globalization, Expanding Partnerships, Sharing Responsibility* en inglés) del año 2012, mismas que en la práctica se ejecutaron de forma paralela. La estrategia del

BMZ en 2011 esbozó su CID con seis grandes economías emergentes: China, India, Indonesia, Sudáfrica, Brasil y México. Esta estrategia establecía dos dimensiones de cooperación (Müller, 2014, p. 30):

- a) Cooperación en los propios países a través de proyectos y programas.
- b) Cooperación internacional con socios globales de desarrollo para conformar las agendas de desarrollo regionales y globales (ampliada tanto para los cinco países pertenecientes al grupo principal como a otros países emergentes como China).

El documento de posicionamiento del BMZ sobre la Cooperación al Desarrollo con Socios de Desarrollo comenzó con el objetivo de otorgar apoyo a estos países emergentes para timonear el desarrollo en una dirección de sostenibilidad con el objetivo de asociarse con base en el compartimiento de valores e intereses, como uno de sus elementos esenciales, además de otros cinco: el asumir responsabilidad nacional e internacional para el desarrollo global sostenible; la capacidad de cooperación y gestión; la asociación para configurar el desarrollo global sostenible y su impacto en otros grupos de países (BMZ, 2011).

Mientras tanto, el término Socio de Desarrollo Global capturaba muy bien esta nueva dirección estratégica. La CID con estos países se centró en tres actividades principales (Müller, 2014, p. 30):

- Mitigar el cambio climático, preservar el medio ambiente y lograr que el desarrollo sea ecológicamente sostenible;
- Promover el desarrollo económico sostenible, por ejemplo, mediante la creación de políticas económicas y comerciales apropiadas, políticas educativas o marcos jurídicos e institucionales;
- Configurar las agendas de desarrollo global.



Esta nueva estrategia, a diferencia del anterior documento de 2004 sobre países ancla, fijaba una agenda concentrada en los intereses económicos y políticos de Alemania y de los países en programas sectoriales específicos, orientados a la demanda específica de cada socio y relacionados casi en su totalidad al desarrollo sostenible y la prevención del cambio climático. Además, para los alemanes es importante proponer temáticas en las que ellos cuenten con experiencia técnica previa y así poder implementar el *know-how* (saber hacer), el intercambio de conocimientos y el uso de tecnología (BMZ, 2011).

Socios globales de desarrollo							En comparación:
	Brasil	China	India	Indonesia	México	Sudáfrica	Alemania
<b>PIB per cápita (USD)</b>	11,690	6,560	1,570	3,580	9,940	7,190	46,100
<b>Clasificación del Banco Mundial</b>	PRMA	PRMA	PRMB	PRMB	PRMA	PRMA	PAR
<b>Índice de Negocios (ranking)</b>	120/189	90/189	142/189	114/189	39/189	43/189	14/189
<b>Índice de Desarrollo Humano</b>	Alto (0.744)	Alto (0.719)	Medio (0.586)	Medio (0.684)	Alto (0.756)	Medio (0.658)	Muy alto (0.911)
<b>Emisiones de CO2</b>	440	8,206	1,954	435	436	376	755
<b>Área forestal</b>	5,151,332	2,123,873	687,240	930,620	644,916	92,410	110,760
<b>Índice de Percepción de la Corrupción</b>	69/174	100/174	85/174	107/174	103/174	67/174	12/174
<b>Tasa de homicidios por 100,000 habitantes</b>	25.2	1.0	3.5	0.6	21.5	31.5	0.8
<b>Índice de Desigualdad de Género</b>	0.441	0.202	0.563	0.500	0.376	0.461	0.046

Cuadro 4. Heterogeneidad entre los Socios Globales de Desarrollo basados en indicadores selectos.

Fuente: traducción propia con base en (BMZ, 2015)

En el Cuadro 4 se puede apreciar la heterogeneidad entre los socios globales de desarrollo en comparación con Alemania. Entre los indicadores seleccionados se encuentran el coeficiente de Gini, el IDH, el Índice de percepción de la corrupción y el Índice de desigualdad de género, entre los cuáles se pueden visualizar las grandes diferencias en todos los índices en comparación con Alemania, sin embargo, también se pueden advertir similitudes y diferencias entre los socios globales. Esto es una muestra de la diversidad del grupo de socios globales quienes, aunque se acercan en ciertas cifras, en realidad refleja la existencia de una heterogeneidad persistente en el grupo y que, por lo tanto, obliga a Alemania a establecer como prioridad, una fuerte relación bilateral personalizada y estratégica. Esto, además, queda demostrado en las cifras destinadas a la financiación bilateral ya que en 2016 por ejemplo, el 81% de la AOD estuvo dirigida al gasto bilateral y éste ha sido principalmente canalizado mediante las dos agencias gubernamentales GIZ y KfW (Donor Tracker, 2018).

Asimismo, la estrategia también se traducía en las modalidades, instrumentos y procedimientos necesarios de CT para el establecimiento de nuevas formas de asociación, entre ellas, las redes y diálogos globales no sólo en el nivel gubernamental, sino también en el nivel no gubernamental, como lo fueron los casos de la Alianza de *Think Tanks* de economías emergentes, el Diálogo Global de Agencias y Ministerios de CID, la cooperación con empresas multinacionales de mercados emergentes sobre temas de sostenibilidad o la conformación de una alianza global para la seguridad social (Müller, 2014).

También buscaban tener en cuenta un conjunto más amplio de socios potenciales que incluyeran a otros actores como el sector privado y la sociedad civil, las instituciones científicas, otros ministerios alemanes con interés en esta asociación, así como actores multilaterales y la misma UE. El involucramiento de estos últimos ha sido importante, particularmente, en torno a la movilización financiera, pero también por su experiencia como plataformas de diálogo.

## CAPÍTULO III. COOPERACIÓN BILATERAL CON SOCIOS EMERGENTES: LA RELACIÓN ALEMANIA - MÉXICO

“Si sólo pudieras llamar paraíso a un lugar del mundo, éste tendría que ser México”

Alexander Von Humboldt

### 3.1 Alemania y México: una relación de acercamientos y distanciamientos

#### 3.1.1 Antecedentes

En el capítulo anterior se relató la perspectiva de Alemania hacia países emergentes como parte de una estrategia global en materia de CID. Sin embargo, también se enfatizó la importancia que el gobierno alemán asigna a los socios emergentes mediante estrategias establecidas en la relación bilateral de forma personalizada. México es considerado un socio estratégico para Alemania; sin embargo, es fundamental aterrizar y conocer previamente y con mayor detalle algunos de los rasgos que caracteriza a la relación bilateral entre ambos países.

Alemania y México se han caracterizado por compartir una larga trayectoria de cooperación bilateral en distintos ámbitos: económico, político, comercial, cultural, social, educativo, científico y tecnológico, por mencionar algunos. Desde su nacimiento como Estados-naciones, han mantenido lazos de respeto y reconocimiento mutuo en diversas áreas, a través de acciones de cooperación mediante sus respectivas representaciones y otros actores. Estas acciones incluyen desde las visitas de personajes alemanes emblemáticos en México, como la del científico Alexander Von Humboldt en 1803 y 1804 durante la época colonial, cuando arribó a las playas de Acapulco y recorrió parte del resto del país durante un año (Espinosa Cantellanos, 2014), hasta la reciente visita de la actual canciller Ángela Merkel a la Ciudad de México realizada en 2017 como parte de la conmemoración del Año Dual México-Alemania y la visita posterior del presidente Enrique Peña Nieto en la inauguración de la Feria Industrial de Hannover en abril

de 2018. De esta manera la relación ha ido en aumento, al grado de denominarse mutuamente como “socios estratégicos” (González Díaz, 2013). Este término es constantemente citado en el número 99 de la Revista Mexicana de Política Exterior titulado “México y Alemania: alianza estratégica, intereses compartidos” publicado en 2013, editado por la SRE y el Instituto Matías Romero, dedicado especialmente a la relación bilateral México-Alemania y que demuestra un creciente interés en este tema.

Además, en los últimos años, ambos han mantenido una relación cordial, con base en sus nuevas estrategias hacia el exterior, con países con una creciente presencia internacional, no sólo en el ámbito bilateral, sino también, en el ámbito multilateral. En el caso de Alemania, a partir de su reunificación en 1989 y su liderazgo político y económico dentro del bloque de la UE, como fue mencionado en el capítulo anterior, y en el caso de México, a partir de su configuración como país emergente en el periodo post Guerra Fría, como uno de los líderes de la región de América Latina y en un contexto donde la CSS adquiere una mayor relevancia. Estos nuevos posicionamientos, además de la identificación mutua de intereses y principios compartidos en PE, los han llevado a visualizarse como socios que se encuentran “a una misma altura”.<sup>33</sup> Sin embargo, es importante reconocer que, aunque dentro de las posturas oficiales ambos reiteran el interés de establecer relaciones de paridad, ciertamente la realidad refleja una asimetría en aspectos principalmente económicos, políticos y de desarrollo.

A pesar de las motivaciones de ambos, sus diferencias son reflejadas mediante varios indicadores, como fueron mostrados en la figura 6 del capítulo II, que van desde el tamaño del PIB, sus clasificaciones como países de renta alta (Alemania) y PRM (México), sus cifras demográficas, sus extensiones territoriales, hasta sus índices de desarrollo humano, de seguridad y percepción de la corrupción, por mencionar sólo algunos, en los cuáles Alemania se encuentra muy

---

<sup>33</sup> Del término *Augenhöhe*, con el fin de describir a dos contrapartes que se relacionan de igual a igual (González Díaz, 2013).

por arriba de México. Por lo tanto, los discursos y los posicionamientos institucionales no pueden ocultar las diferencias claras, sobre todo en términos de desarrollo, que existen entre ambos países.

Históricamente, la relación Alemania-México se ha caracterizado por constantes vaivenes de acercamientos y distanciamientos que tienen que ver con la búsqueda de diversificación en su PE, especialmente por parte de México. Sus intentos en desarrollar relaciones económicas alternativas a la siempre dependiente relación con EUA data de la época de Porfirio Díaz, quien, con el objetivo de modernizar al país mediante la apertura a la inversión de capital extranjero, buscaba lograrlo “con un múltiple acercamiento industrial, comercial, financiero e incluso cultural con Europa” (Astié-Burgos, 2000, p. 295).

La diversificación también fue replicada durante el siglo XX, en donde figuras presidenciales como Lázaro Cárdenas, Luis Echeverría, José López Portillo y Carlos Salinas de Gortari “vieron a la CID como mecanismo de influencia internacional” (Figuroa Fischer, 2016, p. 19). Por ejemplo, se planteó como estrategia de PE mexicana a finales de la década de 1930 el desarrollo de relaciones económicas alternativas con países europeos como Alemania, aun cuando no había una plena concordancia con el régimen de Hitler y que, a pesar de la condena de México en el nivel político, no impidió que se mantuviera la relación en el nivel económico al venderle a Alemania dos terceras partes del petróleo destinado para la exportación (Schiavon, Spenser y Vázquez, 2006).

Además de este tipo de acercamientos, la relación bilateral también se ha caracterizado por tener algunos distanciamientos; como ejemplos se encuentran, previo a la Segunda Guerra Mundial, el famoso telegrama Zimmerman, el rechazo a la ideología fascista de Hitler y, por último, el hundimiento de buques mexicanos por submarinos alemanes que obligaron a, primero, romper relaciones con la Alemania Nazi y después, declarar la guerra al Eje Berlín-Roma-Tokio. No obstante, a pesar del distanciamiento en el nivel político, existió un acercamiento

con la sociedad alemana mediante la ayuda humanitaria que México brindó a la nación germana mediante el recibimiento de refugiados alemanes.<sup>34</sup>

La cooperación bilateral de Alemania y México ha sido también evolutiva, ya que, de una cooperación principalmente económica y comercial durante el siglo XIX, ha trascendido hacia una cooperación política, científica, educativa, cultural y para el desarrollo durante los siglos XX y XXI (Bernecker, González Díaz, Maihold y Elbling, 2015). Durante el siglo XIX, los primeros acercamientos de Alemania hacia el México independiente fueron a través del comercio de productos manufacturados y textiles, así como de la minería. Estas acciones comprendían además un enfoque regional, ya que desde sus inicios México se ha visto tradicionalmente enmarcado en la relación de Alemania con América Latina; en esta época, México y Brasil tuvieron un incremento en términos de comercio y crecimiento industrial por parte de Alemania.

En términos de cooperación política, se debe resaltar que la primera representación de Alemania<sup>35</sup> en América Latina se estableció en 1837 precisamente en México; dos décadas después el segundo país fue Brasil (Pintor, 2011). No es casualidad que la relación con ambos países se mantenga hasta la actualidad, siendo considerados socios prioritarios en las relaciones de cooperación con Alemania. Por ejemplo, en 2016, México fue la segunda economía más grande de América Latina después de Brasil, así como el principal destino de las exportaciones de Alemania en la región y el noveno destino de exportaciones de Alemania fuera de la UE (Secretaría de Economía/PROMÉXICO, 2017).

La relación de México con Alemania, por su parte, también se ha establecido bajo un enfoque regional, en el marco de su relación histórica con los países del bloque europeo, a la que se le agrega una innegable herencia cultural

---

<sup>34</sup> Durante este periodo se recibieron 2250 refugiados judíos y 1500 no judíos (Figuroa Fischer, 2016, p. 87).

<sup>35</sup> Entonces conformado por Prusia y Austria.

que proviene desde la colonización, que posteriormente se centró en un sentido primordialmente económico y comercial que se ha mantenido hasta ahora. Como ejemplo, la UE representa en su conjunto, el tercer socio comercial después de EUA y Canadá, alcanzando en un total de 1,521 millones de dólares en 2016 (SAGARPA, 2017). La relación bilateral en términos económicos se posiciona en el marco del TLCUEM firmado en el 2000, mismo que se encuentra en la fase final de negociaciones para su renovación. Como miembro de la UE, Alemania representa actualmente el primer socio comercial del bloque y el tercero en IED en México<sup>36</sup>.

### **3.2 La cooperación técnica bilateral entre Alemania y México en la actualidad: instrumentos y mecanismos**

A partir del restablecimiento de relaciones de cooperación entre México y la RFA en 1952, se podría hablar del inicio de las relaciones modernas entre ambos Estados. En primer lugar, con la RFA y posteriormente con la RDA<sup>37</sup>, comenzó la diversificación de la agenda de cooperación hacia aspectos más bien técnicos y científicos. En 1974 el presidente mexicano Luis Echeverría visitó oficialmente varios países europeos, incluida la RFA, con la idea de continuar con una PE diversificada y lo cual resultó en la firma del Convenio Básico sobre Cooperación Científica y Técnica entre México y la RFA, así como la descripción del primer acuerdo de cooperación económica y comercio con la CEE en 1975 (Astié-Burgos, 2000). Mediante estos dos instrumentos jurídicos, inició la relación de cooperación de forma institucional.

---

<sup>36</sup> En palabras de Enrique Peña Nieto durante la inauguración de la Cumbre de Negocios México-Alemania en Hannover, Alemania en abril de 2018 (Presidencia de la República, 2018).

<sup>37</sup> El 4 de febrero de 1976 México y la RDA firmaron el *Convenio de Cooperación Económica e Industrial* cuyo propósito consistió en desarrollar trabajos conjuntos en sectores como la electrónica, la metalurgia y la construcción de maquinaria pesada, el intercambio de know-how y de expertos, entre otros.

En 1977 se firmó el Convenio de Cooperación Cultural, el cual incluyó aspectos de cooperación científica, educativa, cultural y deportiva. Posteriormente, los acuerdos firmados se enfocaron en temas como la protección ambiental, la optimización de recursos forestales, la conservación de áreas naturales, la seguridad nuclear, entre otros (SRE, 2018). En 1996, el Acuerdo Marco de Cooperación entre ambos países unificó los criterios de los instrumentos anteriores y sumó otros ámbitos, además de la protección al medio ambiente, la propiedad intelectual, la cooperación jurídica y la lucha en contra del tráfico ilícito de drogas. Un año más tarde, en 1997, se firmó el Convenio de Cooperación Técnica, en el cual convenían los detalles sobre el envío de recursos humanos especializados entre ambos países.

Durante el mismo año de 1997, como parte de la relación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe, se firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea, teniendo como antecedente el Acuerdo Marco de Cooperación de 1992 como parte del Tratado de Maastricht en los cuales se mantuvo como constante el eje de cooperación, convirtiéndose dentro del Acuerdo Global en uno de los tres pilares (Comercio, Diálogo Político y Cooperación). Sin embargo, como refiere Luis Huacuja (2013), el pilar de la cooperación no ha sido siempre aprovechado en su totalidad y rubros como el agropecuario, el minero, el de sociedad de información, protección al consumidor, la lucha antidrogas y el lavado de dinero han sido minoritariamente abordados. Más bien, se han alcanzado avances de cooperación en el nivel bilateral.

Finalmente, en 2007 el Plan de Acción de la Declaración Conjunta México - Alemania *Perspectivas comunes para una cooperación más intensa* fue suscrito por los entonces ministros de relaciones exteriores Patricia Espinosa Cantellanos y Frank Walter-Steinmeier (Medel García, 2013) en el cual, mediante diez puntos, se establecieron las bases para intensificar la cooperación más allá del nivel bilateral, es decir, también en los niveles birregional y multilateral, además de



extender la relación hacia otros actores como PyMES, OSC, industria turística y, en términos de cooperación regional, se empezó a orientar de una cooperación tradicional y técnica hacia lo que más adelante sería la CTr dirigida a América Central y el Caribe. Asimismo, continuó y se extendió la tradición de realizar las comisiones mixtas bianuales entre representantes institucionales.

En 2011, se acordó poner en práctica el Plan de Acción por medio de los acuerdos alcanzados en el Diálogo Intergubernamental sobre la CID de la Comisión Mixta de Cooperación Científica y Tecnológica<sup>38</sup>. Esta comisión posteriormente se integró a las llamadas reuniones de la “Comisión Binacional México-Alemania Alianza por el Futuro”<sup>39</sup>, mecanismo instaurado en 2015 en la ciudad de Berlín con el objetivo de fortalecer el “diálogo político y concertación entre ambos países” (SRE, 2017)<sup>40</sup>. Como meta de la Comisión, se estableció el fortalecimiento de las relaciones alemanas-mexicanas mediante reuniones intersecretariales en torno a temas relativos al cuidado del medio ambiente, las acciones frente al cambio climático y el fomento al desarrollo sustentable, “visualizados como piedras angulares de la cooperación” (Medel García, 2013, p. 80). En su conjunto, estos son los instrumentos internacionales que regulan la cooperación bilateral Alemania-México.

Sin embargo, esta serie de instrumentos, convenios y mecanismos de diálogo, lejos de ser considerados como parte de la evolución natural de la relación bilateral, podrían ser visualizados como una constante “reinención”, lo

---

<sup>38</sup> En el artículo 4 del Convenio Básico de Cooperación Científica y Tecnológica entre el Gobierno de México y Alemania se estableció la reunión de cada dos años de una Comisión integrada por representantes designados en ciencia y tecnología. En el caso de México los representantes fueron, en los últimos años de la Comisión, CONACYT y la AMEXCID, entre otros, mientras que por parte de Alemania fueron el Ministerio de Educación e Investigación de Alemania (BMBF), la GIZ y el DAAD, entre otros.

<sup>39</sup> Se acordó dividir la Comisión Binacional en cinco subcomisiones: Asuntos Políticos; Cooperación al Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente y Cambio Climático; Ciencia, Investigación e Innovación; Economía, Energía, Comercio, Inversión y Turismo; Cultura y Educación. El formato de la Comisión se basó en las experiencias de Alemania en sus relaciones bilaterales con Sudáfrica y Nigeria (Bernecker, González Díaz, Maihold y Elbling, 2015).

<sup>40</sup> La última Comisión Binacional México-Alemania “Alianza por el futuro” fue realizada en 2017, en la Ciudad de México (Auswaertiges Amt, 2018).

que el profesor Günther Maihold (2015, p. 66) refiere en una de sus tesis<sup>41</sup> como “el carácter cíclico del relanzamiento de las relaciones internacionales entre Alemania y México”, debido a que es “una expresión de su nivel esencialmente gubernamental sin suficiente profundidad y compromiso... simplemente por la ausencia de resultados tangibles y de la falta de voluntad política por empujar un proceso sostenido”.

Ante el planteamiento de esta tesis, el actual Embajador de Alemania en México, Viktor Elbling, en el mismo texto, argumentó que, aunque así pudo haber sido probablemente en el pasado, en la actualidad esto ha cambiado, ya que él considera que varios de los posicionamientos oficiales de PE y de CID alemana han determinado estrategias establecidas en el largo plazo en lugar de aquellas que anteriormente se habían realizado en el corto plazo. El Embajador mencionó como ejemplo el concepto de *Gestaltungsmächten*, así como de líneas conceptuales y estructurales de desarrollo para la cooperación con nuevas potencias globales (Elbling, 2015). Además, se podrían ubicar documentos de posicionamiento que reafirman esto, es decir, la *Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios de Desarrollo Global 2011-2015*, el documento del AA *Articulando la globalización, ampliar asociaciones, compartir responsabilidades* de 2012 y el documento del BMZ sobre el *Fondo regional para el fomento de la cooperación triangular en América Latina y el Caribe* o *Fondo BMZ* de 2015.

### 3.2.1 Cooperación técnica alemana en México: GIZ

La CT alemana en México, de acuerdo con lo expresado en su página oficial, data de la década de 1970; sin embargo, la participación de la GIZ, antes GTZ, comenzó oficialmente a partir de 1997 (GIZ, 2018a). Lo anterior, debido a su inclusión como contraparte alemana para la implementación del *Acuerdo sobre*

---

<sup>41</sup> Véase el texto “Las relaciones políticas entre Alemania y México: las agendas competitivas y la necesidad de una continua re-invencción” en donde el autor formula cinco tesis sobre la relación Alemania-México.

*Planificación de Aprovechamiento y Utilización de Áreas Forestales Tropicales*<sup>42</sup>. Desde entonces, su labor como implementadora se ha hecho presente mediante el establecimiento de representaciones, el incremento en el número de colaboradores y de proyectos de desarrollo.

En México, la gran mayoría de los proyectos bilaterales y de CTr que son de carácter técnico, son operados con recursos del BMZ (SRE, 2018). Con la intención de fomentar un enlace directo y como demostración de la importancia creciente que Alemania otorga a los proyectos de CID en México, desde 2013 un representante del BMZ se encuentra encargado de la sección de Cooperación en la Embajada de Alemania en México; actualmente ese cargo es desempeñado por Martina Vatterod. En entrevista con la funcionaria<sup>43</sup>, refirió que en varios países de América Latina en donde BMZ tiene representación actualmente, se encuentra un responsable por país, por ejemplo, en los casos de Bolivia, Honduras, Guatemala y México, mientras que en los casos de Brasil y Perú se encuentran dos responsables ya que cuentan con un portafolio de proyectos más amplio.

No obstante, la representación del BMZ en la Embajada de México es independiente al que ejerce la representación de GIZ, mismas que en febrero de 2012, un año posterior a la fusión de los tres órganos implementadores en la GIZ, inauguró sus oficinas en la Ciudad de México (AMEXCID, 2012). En la actualidad, la GIZ es el principal organismo de ejecución de la CT alemana en México, mientras que la KfW es el principal en cooperación financiera. Por lo tanto, la sede física de GIZ también se comparte con la representación de la KfW. En México trabajan más de 200 colaboradores de la GIZ, entre ellos, personal enviado y personal nacional (GIZ, 2018a).

---

<sup>42</sup> En el acuerdo original (1978) se destaca como contraparte mexicana a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, mientras que la ejecutora del lado alemán era la Embajada de Alemania en México. Para la quinta prórroga (1997), los trabajos en México son responsabilidad de la SEMARNAP.

<sup>43</sup> Entrevista con Martina Vatterodt, Consejera de Cooperación- BMZ México, Ciudad de México, 14 de junio de 2017.

Asimismo, conocer y analizar el portafolio de temas, programas y proyectos que ejecuta la GIZ en México resulta interesante para esta investigación. En su página oficial se puede encontrar que, como parte de la agenda y el número de proyectos, el trabajo de la GIZ en México se concentra en seis áreas (GIZ-México, 2017):

- 1) La protección y el uso sustentable de la **biodiversidad**.
- 2) La promoción de **energías renovables** y la eficiencia energética.
- 3) La lucha contra el **cambio climático**.
- 4) El fomento de la **sustentabilidad urbana e industrial**.
- 5) **Formación dual** y el desarrollo económico sustentable.
- 6) **Buena gobernanza** y el fortalecimiento de la sociedad civil.

En estas áreas se puede observar que cada una de ellas representa los sectores prioritarios de la GIZ en México, con una clara preferencia en los temas que forman parte de la agenda “verde” y de la Agenda 2030, es decir, las piedras angulares de la cooperación (protección al medio ambiente, energías renovables y cambio climático) junto con el concepto de “sustentabilidad” como eje transversal de los ODS. Por lo tanto, poco más del 80% de las áreas de cooperación de GIZ corresponde a estos rubros y menos del 20% corresponde al área de buena gobernanza y fortalecimiento de la sociedad civil. Estas prioridades coinciden con lo enunciado por la Embajada de México en Alemania, quien refiere que los ejes principales que guían la cooperación entre ambos gobiernos son el cuidado del medio ambiente y el fomento del desarrollo sustentable. Tan sólo para el periodo 2015-2016 se destinaron 263 millones de euros para proyectos y programas de cooperación en México, acuerdo que forma parte de las negociaciones a realizarse cada dos años (Embajada de México en Alemania/SRE, 2018).

Este mismo poder suave “verde”, se ha visto reflejado en los proyectos. En el ANEXO I se pueden encontrar la cantidad de proyectos distribuidos en las seis áreas antes descritas, mismos que a su vez se encuentran financiados a través de

GIZ por otros ministerios alemanes, además del BMZ y que tienen como contrapartes mexicanas a distintas dependencias de la administración pública federal (APF), tales como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Secretaría de Energía (SENER), la Comisión Nacional para la Vivienda (CONAVI), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana), entre otros.

Asimismo, se agrega como otro rubro aquél que incluye a los proyectos de CTr entre Alemania, México y otro tercer país. Mientras tanto, en la agenda “no verde”, en el rubro de “Estado y democracia” que tiene como función el diseño de agendas globales de desarrollo, se encuentra como contraparte la AMEXCID. En este apartado se incluyen los proyectos de Prevención de la tortura, el Fondo Conjunto Mexicano-alemán (BMZ), la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil para el Objetivo 16 de la Agenda 2030 (BMZ), el Fortalecimiento del Estado de derecho y el Fortalecimiento institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BMZ).

En sí, estos temas forman parte de la “mínima” pero “estratégica” agenda que corresponde a la buena gobernanza. En entrevista con Oliver Vogel<sup>44</sup>, responsable de la cooperación bilateral México-Alemania del BMZ, clasifica los temas como:

- 1) Prioritarios: primero, energías renovables, eficiencia energética y fortalecimiento del medio ambiente y, segundo, protección de la biodiversidad.
- 2) No prioritarios: diversidad de temas que tienen que ver con el tema de buena gobernanza denominado como *Gestaltungsspielraum* (margen de acción, margen de maniobra) en BMZ.

---

<sup>44</sup> Entrevista con Oliver Vogel, Responsable de la Unidad 100 - Cuestiones básicas de la cooperación bilateral México-Alemania del BMZ, Berlín, Alemania 7 de diciembre de 2017.

El proyecto FI-AMEXCID, el proyecto de fortalecimiento de la Agenda 2030 con AMEXCID y la oficina de la presidencia se consideran parte de este margen de acción, así como también aquellos proyectos considerados como “innovadores”. Como ejemplo de este tipo de proyectos, se encuentra el “Fondo Conjunto Mexicano-Alemán” el cual “requiere de una financiación del 50% por ambas partes, México y Alemania ponen 2 millones de euros cada uno, y en conjunto está destinado a proyectos que surjan de ONG/OSC” además, se requiere un acompañamiento continuo de AMEXCID o SEGOB en México. Al respecto, Vogel mencionó que esto es necesario ya que “estos proyectos involucran temas de migración, fortalecimiento de DDHH, acompañamiento de jóvenes, niños y niñas no acompañados migrantes viniendo de Centroamérica”. Sin embargo, al no considerarse prioritarios, no cuentan con una gran inversión financiera por parte de Alemania.

### **3.2.2 GIZ y el enfoque de las capacidades (*Capacity Works*)**

Como parte de las particularidades sobresalientes que tiene la GIZ en relación con otras agencias de cooperación es su grado de autonomía, aun cuando los recursos provienen principalmente del BMZ, el Ministerio de Medio Ambiente (BMUB) y en menor medida del BMWi y, de manera creciente, de otros ministerios y donantes. En una entrevista publicada por AMEXCID (2012), Jan Peter Schemmel, ex director de GIZ en México, refirió que al ser la GIZ constituida como empresa pública, existe una gestión interna e implementación orientada hacia sus comitentes y contrapartes, lo cual constituye un elemento particular que destaca de la CID alemana. Además, esto permite a la GIZ trabajar con otras dependencias gubernamentales, así como con otros actores de desarrollo en México ofreciendo servicios “que van desde la construcción de infraestructura y el fortalecimiento de instituciones, hasta el entrenamiento de personal”.

En este sentido, Schemmel indicó que una de las principales metodologías que la GIZ promueve y ejecuta desde varios años atrás es el de

*Human Capacity Development* (HCD) al considerar que “capacitar a la gente local promueve un mejor desarrollo” (2012). Entre las dependencias de las APF en las que ha implementado esa metodología y proyectos de CTr<sup>45</sup>, se encuentra la misma AMEXCID. En un primer documento político de la GIZ (2003, p. 3) se definió al desarrollo de capacidades como:

El proceso de fortalecimiento de las habilidades o capacidades de individuos, organizaciones y sociedades para hacer un uso efectivo y eficiente de los recursos, con el fin de alcanzar sus propios objetivos sobre una base sostenible.

En la definición se pueden identificar los tres actores a los cuales esta metodología se encuentra dirigida, denominados sujetos de inversión para el desarrollo sostenible: individuos, organizaciones y sociedades. Sin embargo, para finales de 2006, ocurrió un renombramiento de esta metodología en el seno de la entonces GTZ, denominada *capacity works*. Esta metodología, se define como un “modelo de gestión para la conducción de proyectos o programas complejos. (Ésta) ofrece un enfoque estructurado en términos de gestión que abre espacios de acción para la formulación de las funciones y tareas respectivas (GIZ, 2015, p. 3)”.

En este renombramiento, especificaron los propósitos de cada nivel y sus integrantes, se agregaron más estrategias como la “gestión del cambio” y se dividió en el nivel de la sociedad entre ejes geográficos o temáticos y se incluyó el asesoramiento en las condiciones marco. En el Cuadro 5 se pueden observar a los sujetos, sus respectivos niveles de acción y sus estrategias. Asimismo, es posible diferenciar los objetivos establecidos en cada nivel, con un enfoque y acciones definidas, en los cuales GIZ centra su ejecución.

---

<sup>45</sup> Como ejemplo, se puede encontrar el proyecto de CTr entre México, Bolivia y Alemania: Fomento de la reutilización de aguas residuales depuradas para el riego agrícola en Bolivia, para mayor detalle véase la tesis de maestría de Orlando Vaca “La conducción de proyectos en la cooperación triangular México- Bolivia- Alemania 2011-2013”.

Niveles del desarrollo de capacidades	Actores	Enfoques metodológicos o medidas
<b>Individuo: desarrollo de competencias</b>	Individuos y comunidades de aprendizaje	Capacitación, entrenamiento, coaching e intercambio de conocimientos ( <i>knowledge sharing</i> ): incremento de la eficacia personal, la competencia para la acción de los especialistas, la capacidad configuradora de los gestores, directivos, agentes de cambio y responsables de procesos, capacitadores y asesores como multiplicadores; interconexión en red de las personas para el aprendizaje conjunto a largo plazo, la generación de conocimiento y el diálogo.
<b>Organización: desarrollo organizacional</b>	Organizaciones y suborganizaciones del Estado, de la sociedad civil y del sector privado	Gestión del cambio: acuerdo sobre visión y límites sistémicos, fortalecimiento de la capacidad de autorreflexión de la organización, creación y desarrollo de organizaciones, fortalecimiento del sistema de dirección, reglas y estructuras internas, orientación al cliente, marketing, optimización de procesos, sistemas de desarrollo profesional, gestión de proyectos, provisión financiera y de recursos, gestión de conocimientos.



<p><b>Sociedad: desarrollo de cooperaciones con el sector</b></p>	<p>Organizaciones y suborganizaciones del Estado, de la sociedad civil y del sector privado</p>	<p>Relaciones y sistemas de cooperación:</p> <p>Creación, desarrollo y conducción de sistemas de cooperación y redes (p.ej. comunales, público-privadas, sectoriales, internacionales, relacionadas con productos) para aprovechar las ventajas de ubicación y los efectos de escala, mejora de las relaciones de la cooperación para incrementar la prestación de servicios en el área de políticas públicas; p.ej. desarrollo de capacidades de formación y capacitación específicas del sector.</p>
<p><b>Sociedad: desarrollo las condiciones marco</b></p>	<p>Instituciones y organizaciones (del Estado, de la sociedad civil y del sector privado), que participan en la elaboración y negociación de reglas.</p>	<p>Asesoramiento político: cultura de negociación, posibilidades de participación de las instituciones y organizaciones, estímulos para concertar acuerdos, análisis de agendas, mesas redondas y otras formas de participación en la negociación de reglas, intereses, derechos fundamentales, políticas y su implantación, Estado de derecho, mecanismos para equilibrar el control del poder, transparencia, mediación y diseño de procesos de negociación.</p>

*Cuadro 5. Herramienta 8 del factor de aprendizaje e innovación de Capacity Works. Elaboración propia con base en (GIZ, 2015).*

Como características de esta metodología se encuentran la formulación de un modelo de desarrollo sostenible, la definición de los objetivos del proyecto o programa y su ejecución mediante cinco pasos, denominados “factores de éxito”, los cuáles sirven de orientación metodológica para el modelo. Entre estos factores de éxito se encuentran: estrategia, cooperación, estructura de conducción, procesos y aprendizaje e innovación. Estos factores de éxito se pueden observar

en la Figura 4. Asimismo, los factores de éxito se encuentran complementados por una “caja de herramientas” que apoyan a los mismos.

El concepto de desarrollo de capacidades proviene originalmente de la cooperación internacional, refiriéndose a la facultad que tienen las mismas personas, organizaciones y sociedad para lograr su desarrollo de una manera sostenible y así poder adaptarse a entornos de cambio. Para que el aprendizaje se lleve a cabo de forma sostenible, es necesario el aprendizaje entre pares (*peer to peer review*) y el compartir conocimientos y experiencias conocido como *knowledge sharing* (GIZ, 2015). En este sentido, la GIZ a lo largo de muchos años ha desarrollado una oferta de servicios basados en estos conceptos y procesos.



Figura 4. Cinco factores de éxito. Metodología Capacity Works. Elaboración propia con base en (GTZ, 2009, p. 9)

En los últimos años, esta metodología ha sido la que ha utilizado GIZ en varios proyectos bilaterales y triangulares con México, tanto para la gestión de los mismos proyectos como parte de las capacitaciones en el marco del proyecto FI-AMEXCID en la que han participado funcionarios de la misma agencia, pero también de otras dependencias de la APF, representantes de OSC, de la

academia y de gobiernos locales, proyectado en el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) como uno de las estrategias logradas durante el año 2015 (SRE, 2015). Además de esta metodología, existen otros enfoques empleados por GIZ que consisten en cooperar con distintos actores y niveles de gobierno mediante la creación de redes de conocimiento y el impulso de la igualdad de género.

Lo interesante de estos proyectos es que, en varios de ellos, la cooperación ha sido muy estrecha, ya que como mencionó Schemmel (2012), varios de los expertos trabajan directamente en las instalaciones de las contrapartes. Esa cercanía, menciona el Exdirector de GIZ, les permite entender cuáles son las prioridades, desafíos y oportunidades que enfrentan las mismas dependencias de la APF, así como la calidad del personal quien a su consideración. No obstante, esta colaboración tan estrecha al compartir incluso instalaciones al interior de las APF mexicanas, puede ser vista como algo negativo ya que algunos medios escritos mexicanos han señalado a la GIZ como una “paraestatal que administra partes de México” (Richter y Domínguez, 2017). Este artículo menciona como ejemplos, por un lado, el proyecto de “Gobernanza de la Biodiversidad” en la CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad), cuyas oficinas se encuentran a lado de las oficinas de la GIZ; y también, respecto a la “colonización” en la AMEXCID mediante la inclusión de temas que son importantes para Alemania, como lo son el cambio climático, el cambio en el uso de energías renovables, biodiversidad y armas.

## **CAPÍTULO IV. ESTUDIO DE CASO: ACCIONES EN EL PROYECTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA AMEXCID FASES I Y II (2013 – actualidad) COMO EJEMPLO DE PODER SUAVE**

### **4.1 Introducción al estudio de caso**

El proyecto de fortalecimiento institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el desarrollo (FI-AMEXCID) es un proyecto de cooperación para el desarrollo de capacidades institucionales que inició mediante una solicitud del gobierno mexicano al BMZ en noviembre de 2011 en el marco de las Negociaciones Intergubernamentales de Cooperación para el Desarrollo México-Alemania y que se integró como parte de la agenda de “Democracia y gobernanza” de la GIZ (2016a). En estas negociaciones, el BMZ encargó a la GIZ, como su agencia técnica implementadora en México, para que apoyara a la AMEXCID a sentar las bases de una política mexicana de cooperación sistémica mediante el establecimiento de una gestión conjunta.

El objetivo del proyecto desde un inicio consistió en eficientar la gestión de la CID de México mediante cuatro ejes de acción: promover el diálogo y reflexión para la profundización de la política mexicana de CID, mejorar la comunicación y la coordinación intrainstitucional de la agencia, apoyar en la coordinación interinstitucional y colaborar en la creación de herramientas para los actores de la CID (GIZ, 2013). Lo anterior debido a que, a partir de la aprobación de la LCID en 2011, se estableció el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SMCID) que está conformado por cinco pilares: la AMEXCID, el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID), el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID) y la propia

LCID. Esta última, establece como instrucción en su artículo 25 fracción VI<sup>46</sup> la promoción del fortalecimiento institucional con énfasis en la formación especializada de recursos humanos.

De esta manera, la GIZ asesora a la AMEXCID en diversos niveles, con base en el modelo de HCD (*Human Capacity Development*), en el nivel interno, mediante el otorgamiento de apoyo a la estructuración organizativa y el desarrollo de procesos e instrumentos de planificación, ejecución y seguimiento, con el objetivo de generar una cooperación de efectos sinérgicos entre todas las unidades internas; y, en el nivel externo, al reforzar la coordinación entre la AMEXCID y otras instituciones gubernamentales, sobre todo aquellas pertenecientes a la APF, así como al involucrar actores relevantes de la CID, tales como el sector privado, las fundaciones, la sociedad civil y la academia (GIZ, 2016b). Por último, busca fortalecer la cooperación de México con sus regiones prioritarias de cooperación, es decir, con Centroamérica y el resto de América Latina, así como impulsar su participación en temas de agendas globales.

Como fue mencionado en la parte inicial de esta tesis, el proyecto consistió en dos fases, la primera fase (FI-AMEXCID I) se realizó entre enero de 2013 y junio de 2016 y, la segunda fase (FI-AMEXCID II) inició inmediatamente después, en julio de 2016 y se espera que finalice en junio de 2019. Aunque en un inicio, se contemplaba que tuviera una duración de dos años, con una inversión estimada de dos millones de euros por parte del BMZ y una duración que abarcaba entre enero de 2013 a junio de 2015 (GIZ, 2013), más tarde el periodo del proyecto se extendió un año más del estimado y, por lo tanto, la inversión final de la primera fase correspondió a un equivalente de tres millones de euros, de acuerdo con el reporte de evaluación publicado por GIZ (2016b; 2016c).

---

<sup>46</sup> En el artículo 25 fracción V se establece que el PROCID deberá “promover el fortalecimiento institucional para la cooperación internacional, con especial énfasis en la formación de recursos humanos especializados en la gestión de la oferta mexicana en la materia” (LCID, 2011).

Es interesante señalar que se trata de un proyecto de cooperación bilateral entre Alemania y México, en donde la contraparte principal de GIZ es la AMEXCID, quien desempeña dos papeles, es decir, como ejecutora y grupo meta, ya que éste último corresponde al personal que trabaja en la agencia, además de otros actores relacionados con el trabajo de ésta. Ahora bien, ¿cómo se relaciona este estudio de caso con el concepto de poder suave definido por Joseph Nye y cómo se podrían identificar algunos de los recursos (valores, cultura y PE) que lo componen? En este capítulo, realizaremos un análisis bajo la construcción de un enfoque analítico del poder suave que realiza la autora utilizando los hallazgos por medio de la triangulación de técnicas cualitativas, como lo son la observación participante, la revisión de documentos públicos oficiales y las entrevistas semiestructuradas.

Respecto a la observación participante, se incluirán dos experiencias en campo que me permitieron un acercamiento con diferentes actores de PE y CID relevantes para este proyecto y una inmersión práctica en el estudio de caso. En primer lugar, mi estancia en las oficinas de SWP en Berlín, mi visita al DIE en Bonn y a otras instituciones relevantes, entre ellas, universidades e institutos de investigación, fundaciones políticas y la embajada de México en Alemania, así como la asistencia a distintos seminarios y eventos durante el periodo comprendido entre junio y diciembre de 2017. Y, en segundo lugar, mi participación durante un monitoreo realizado por la consultora *Particip* con actores relacionados al proyecto FI-AMEXCID en junio de 2018 en las instalaciones de la AMEXCID y en la Embajada Alemana en México.

Durante el trabajo de campo y la misma investigación, se recopilaron diversos documentos públicos oficiales que sirvieron como apoyo para este análisis. Respecto a las entrevistas semiestructuradas, realizadas en su mayoría durante el periodo entre junio y diciembre de 2017, se efectuaron con dieciséis actores relevantes (hombres y mujeres) en la cooperación bilateral entre Alemania y México mediante un marco muestral que se realizó previamente. El control de

entrevistas se puede encontrar en el Anexo 4, junto con otros detalles como su duración, la fecha y el idioma en que se realizaron, así como los formatos correspondientes de las mismas, entre otros.

La estructura de la entrevista, misma que se puede encontrar en sus versiones en español y en inglés (Anexos 2 y 3), consistió en doce preguntas que se enfocaron en los siguientes temas: pilares y prioridades de la PE alemana; estrategias y agenda de CID alemana hacia países emergentes y hacia América Latina; y, la gobernanza y el fortalecimiento institucional en los niveles de cooperación internacional y bilateral. Además de la triangulación de fuentes, se realizó una propuesta de enfoque analítico del poder suave en el análisis del proyecto de FI-AMEXCID mediante una exhaustiva identificación de los recursos de poder suave (valores, cultura y PE) en las respuestas de los entrevistados, de acuerdo con las definiciones referidas por Joseph Nye, en específico, a partir de dos de sus publicaciones más importantes: *El Poder Suave, la clave del éxito en la política internacional* (2016) y *El Futuro del Poder* (2011).

#### **4.2 Antecedentes: evolución e institucionalización de la CID mexicana**

Al hablar del proyecto de FI-AMEXCID es prácticamente imposible no hablar del surgimiento y desarrollo de la propia AMEXCID. Ambos son prácticamente intrínsecos y, en el caso del primero, no sería posible su existencia sin el segundo. Por lo tanto, es pertinente realizar un breve recuento sobre el proceso de institucionalización de la CID ofrecida por México para entender a grandes rasgos su trasfondo y así continuar, posteriormente, con el análisis de datos cualitativos de la investigación bajo el enfoque del poder suave.

Aun cuando México se ha caracterizado por ser un país que tradicionalmente ha realizado acciones de CID, sobre todo en el tema de CTyC hacia sus regiones prioritarias desde finales del siglo XIX, como lo señala Bruno Figueroa (2016) en su libro, es notable destacar que su proceso de

reconocimiento e institucionalización se ha acelerado en los últimos años del siglo XX, mediante diversas acciones emprendidas, entre ellas, las reformas realizadas en la Constitución al artículo 89, fracción décima, para incorporar a la CID como uno de los siete principios de PE de México; el primer intento de institucionalización por medio de la constitución del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) en 1998; y, finalmente, la aprobación y entrada en vigor de la LCID en abril de 2011 que estableció los pilares del SMCID, el sistema que rige a la política de CID mexicana desde entonces. Esta Ley se materializó después de un intenso cabildeo en el senado como iniciativa de la entonces senadora Rosario Green en el año 2007, con la idea de convertir a la CID, más allá de un instrumento de política exterior, en una auténtica política pública (Casar y Figueroa, 2017).

La LCID establece todo un engranaje institucional para la operación, registro, administración y fiscalización de recursos dirigidos a acciones de CID, es decir, constituye el SMCID que se basa fundamentalmente en cinco pilares que se proyectan en la Figura 5.

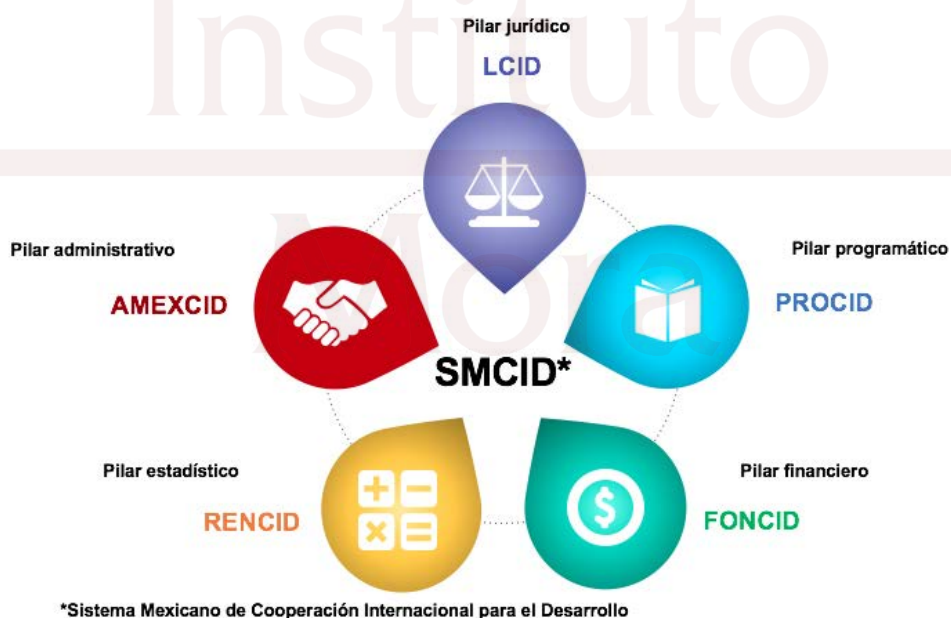


Figura 5. Pilares del SMCID. Elaboración propia con base en (GIZ, 2013, p. 2).



En la Figura 5 se pueden observar los cinco pilares de la SMCID con sus tareas correspondientes: 1) La AMEXCID, como pilar administrativo e institucional, tiene el objetivo de coordinar, programar, promover, ejecutar y evaluar las acciones y programas de CID de México. 2) El RENCID, pilar estadístico que alimenta el SICID mediante la cuantificación de CID, en específico desde las AFP y constituye un medio para la rendición de cuentas. 3) El FONCID, como pilar financiero. 4) El PROCID, pilar que establece el programa a implementar y seguir cuya característica principal es su transversalidad, así como el establecimiento de las bases para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación. Y, por último, 5) la propia LCID, como pilar jurídico, es el responsable de otorgar los mandatos.

La AMEXCID busca profundizar y mejorar el SMCID mediante el involucramiento de nuevos actores (sector privado, sociedad civil y academia) en el manejo de agendas globales, así como mediante el uso de instrumentos y procesos en el marco de la CID mexicana. La GIZ por su parte, se ha centrado en apoyar el proceso de sentar las bases del sistema de cooperación mexicana y desarrollar los instrumentos y herramientas básicas de AMEXCID en su mandato otorgado por la LCID y el PROCID. Aparte de la AMEXCID, representada por la Dirección Ejecutiva, la Dirección General de Planeación y la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, el sistema incluye a otros actores (Cancillería, secretarías, dependencias de la APF, sociedad civil, sector privado, etc.) y se articula a través de mecanismos programáticos como el PROCID e instrumentos específicos como el RENCID y el FONCID.

Asimismo, cuenta con mecanismos de coordinación para el fortalecimiento del SMCID:

- El consejo consultivo de la AMEXCID, compuesto por 17 secretarías de Estado y tres entidades de la APF.

- Los cinco Consejos Técnicos, quienes asesoran a la Agencia en materias específicas (académica y científica, empresarial, social, de alto nivel y gobiernos locales).

El proyecto de FI-AMEXCID I (2013 - 2016) abarcó cuatro ejes como objetivos: (i) elaboración de estrategias de desarrollo enfocada a agendas globales, (ii) fortalecimiento interno con énfasis en la coordinación, (iii) relacionamiento externo con otros actores; y (iv) capacitación para especialistas y administradores en la AMEXCID, así como hacia sus socios de cooperación, mientras que FI-AMEXCID II dio continuidad a estos ejes.

#### **4.3 Análisis de datos de las entrevistas mediante los recursos de poder suave**

Para realizar el análisis de entrevistas, los entrevistados fueron clasificados en cuatro categorías distintas, de acuerdo con las instituciones en las que colaboraban o su perfil profesional, vinculadas a la PE y CID alemana. La clasificación del perfil de los entrevistados se muestra a continuación:

Categoría 1. Académicos de Think Tanks y Universidades Alemanas [Instituto Iberoamericano (IAI), *German Institute of Global Affairs* (GIGA), Universidad Libre de Berlín (FU), DIE y Global Cooperation Research Institute].

Categoría 2. Funcionarios públicos de Ministerios Federales y la Agencia de Cooperación Alemana (AA, BMZ y GIZ).

Categoría 3. Representantes de Fundaciones Políticas Alemanas (KAS, FES y Heinrich Boll Stiftung) y,

Categoría 4. Funcionarios públicos / diplomáticos mexicanos (Embajada de México en Alemania y Representación de México ante la OCDE).

Asimismo, se procedió a identificar en las respuestas de los entrevistados por categoría los tres recursos del poder suave (valores políticos, cultura y PE), mismos a los que hace referencia Joseph Nye (2016, p. 20) quien define al poder suave como “la habilidad de lograr lo que queremos mediante la atracción en vez de recurrir a la coerción o sanciones económicas, surge de la capacidad de atracción de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas”.

Cada respuesta fue dividida por temas de la política de CID de Alemania en dos niveles, en el nivel internacional y en el nivel bilateral, como se ejemplifica en la Figura 6. En el nivel internacional, incluye temas de la agenda global, pilares y prioridades, así como su relación estratégica hacia la región de América Latina y hacia países emergentes; mientras que, en el nivel bilateral, incluye la relación bilateral con México, visto como país emergente, en los temas de gobernanza y fortalecimiento institucional, así como la identificación de poder suave en proyectos de cooperación.



Figura 6. Niveles y temas de análisis de la CID de Alemania. Elaboración propia.

Las respuestas emitidas alrededor de estos temas serán analizadas bajo la “lupa” del poder suave, lo que César Villanueva refiere como “la otra cara del poder”, haciendo alusión al poder duro y, que se enfoca en lugar del uso de la fuerza, “a la cooptación y la influencia en sus preferencias a través del uso del poder de atracción y seducción” (2016, p. 15). En este sentido y una vez ya definido el poder suave, se establecieron los criterios con base en lo que Nye define por cada recurso y que se analizarán a continuación con el objetivo de determinar si las acciones de CID de Alemania mediante actores públicos hacia países emergentes, como México, reflejan un tipo de poder suave y si el proyecto FI-AMEXCID puede ser un ejemplo de esto.

#### **4.3.1 Identificación del recurso “Valores” en el análisis de entrevistas de académicos y funcionarios públicos alemanes, fundaciones políticas alemanas y diplomáticos mexicanos**

Nye (2011, p. 40) define a los valores como aquellos que “un gobierno enarbola en su comportamiento interno” y “afectan decididamente las preferencias de otros”. Como ejemplos, describe a la democracia, la promoción de la paz y los DDHH en la política internacional. Estos valores a su vez, pueden ser factores para atraer o apartar a otros con el ejemplo que producen. Muchos de los valores alemanes no se pueden entender fuera del marco de los **valores europeos** ya que, al ser parte de la UE, existen valores históricamente compartidos con el resto de los países europeos. No obstante, si se habla de la Alemania contemporánea, se podría decir que a partir de la reunificación alemana surge con mayor fuerza el valor de la **integración europea**, en términos políticos, económicos y sociales, con la intención de ceder soberanía a cambio de la conformación de **instituciones supranacionales y la gobernanza** en distintos niveles. Es así como la integración europea (de forma regional, histórica y cultural) constituye el primero de los seis principios de la PE de Alemania.

Asimismo, los **valores occidentales** forman parte de este núcleo. Además de la democracia, se pueden encontrar otros valores occidentales que Samuel Huntington (1997) resume como: **individualismo, liberalismo, constitucionalismo, DDHH, igualdad, libertad, imperio de la ley, libre mercado y, la separación entre la Iglesia y el Estado.** El reconocimiento de valores europeos y occidentales se puede encontrar en las respuestas brindadas por los académicos relacionados a los que consideran como temas prioritarios: **la migración y la ayuda a los refugiados**, principalmente provenientes de África, **la Agenda Verde y, la democracia y las instituciones eficaces.** En este sentido, algunos autores expresan que la CID alemana se basa principalmente “en motivos ético-humanitarios y responsabilidades políticas que trascienden las fronteras nacionales” (AGCI, 1998, p. 3). A continuación, se mostrará el análisis de entrevistas por temas y categorías antes descritos a través del recurso de “valores” del poder suave.

#### 4.3.1.1 Identificación de valores en las respuestas de académicos alemanes por niveles y temas (Categoría 1)

##### Nivel internacional

###### Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

###### **Migración y refugiados**

"Han sido los temas africanos principalmente, la migración se incluye en la agenda, si miramos la conferencia de seguridad de Múnich. Lo que vimos en los últimos años es que la migración es un tema importante para muchos países europeos, incluida Alemania."

"El ministro de cooperación toma temas contra la lucha contra el hambre, el flujo de refugiados, el flujo migratorio que hemos tenido en Europa, en Alemania, desde 2015. Se ha enfocado mucho en el combate a las causas de migración forzada, refugiados, pero con una visión principalmente en África."

“No sólo son realmente valores alemanes sino de la UE, del proyecto occidental, pero claro se tiene que ser un poco cauteloso con ello por lo que está ocurriendo en Europa. En Europa tenemos muchos conflictos con valores que están totalmente en contra de estos valores, por ejemplo, lo que pasa en Hungría, sobre los refugiados, las fronteras, la radicalización de la derecha, y los alemanes tienen que ser muy cautelosos con esto.”

“La reducción de la pobreza ha sido un problema importante en América Latina, sin embargo, en el contexto global, las prioridades son más ligadas a países asiáticos y africanos, no América Latina.”

### **Agenda Verde**

“Considero que son aquellas temáticas relacionadas con el cambio climático, la sustentabilidad, el medio ambiente, temáticas donde la más mayoría de los recursos van, así como de las más importantes, por parte de la CID alemana. Van ligadas con los valores de la cooperación alemana, impulsando políticas de medio ambiente, acuerdos para el cambio climático, en el G20, son casos que se han puesto en la mesa.”

“Mundialmente son los grandes temas de conferencias internacionales, como parte de la Alianza Global: cambio climático, energía renovable, eficiencia energética, prevención de conflictos, violencia. Son los grandes temas discutidos en el G20.”

Podría decirse, respecto al tema de migración y ayuda a los refugiados, que existe un sentido de **responsabilidad** que Alemania se ha adjudicado, ya sea por razones históricas antes mencionadas en el capítulo II y por su rol como líder económico y político renuente de la UE. También se menciona de la existencia de un genuino interés respecto al impulso del **desarrollo sostenible**, como ejemplo, se ha impulsado el tema de la Agenda Verde y del G20, que son los temas de cambio climático, energías renovables y protección al medio ambiente. También, se identificó otro tema en el marco de las respuestas respecto a la agenda global de la CID alemana:

### **Democracia e instituciones**

“Por esto hay un cierto auge de cooperación, pero con otro enfoque; no a la lucha contra la pobreza sino hacia nuevos temas, más temas soft (suaves) (cambio climático, energías

renovables, consolidación de instituciones democráticas, gobernanza), como por ejemplo en la cooperación con México, la lucha contra la pobreza queda fuera.”

“La GIZ tiene un papel muy importante en la proyección de poder suave. Desempeñó un gran papel en los años 70 en América Latina y trató de ayudar a los procesos de democratización de la misma manera que en los años 70 en Europa occidental.”

Las **instituciones**, al ser parte fundamental de la **democracia**, misma que es establecida en la Ley Fundamental Alemana como el principal sistema político de la República Federal de Alemania, son parte de los **valores europeos y occidentales**. Su promoción hacia el exterior mediante la CID es algo fundamental. En este mismo apartado de respuestas, se hace énfasis, además de los temas llamados “**suaves**” como aquellos correspondientes a la **Agenda Verde**, en el papel que ha desempeñado la GIZ para la democratización de regiones, en especial en Europa y América Latina.

## Principales estrategias y recursos hacia América Latina de CID

### Lucha contra la pobreza

“Temas específicos: reducción de pobreza, incluye a aspectos de sustentabilidad como claves para el crecimiento económico, en términos de economía sustentable y creación de trabajo. La creación de trabajo, la reducción de migración, transparencia, rendición de cuentas por parte de los gobiernos y tener un enfoque a la población, son los puntos clave.”

“La política de cooperación por largos años se había focalizado ante la lucha contra la pobreza y eran focalizados los países andinos y centroamericanos, por los indicadores que poseen, por ejemplo, el *Human development index (HDI)*.”

Los académicos entrevistados mencionan que las estrategias de CID alemana en América Latina se han dirigido principalmente, de acuerdo con el IDH de los países de la región, en dos sentidos. El primero, reflejado en las respuestas anteriores, se trata una estrategia en pro de la **lucha contra la pobreza**, misma

en la que centraba la CID alemana tradicionalmente y que ha continuado hasta la actualidad, sobre todo en países andinos y de Centroamérica.

### **Países emergentes**

“En el año 2011 surgió esta Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios Globales de parte del ministerio de BMZ hacia potencias emergentes, ahí es donde se incluían a México, Brasil, Chile de parte de estas estrategias de socios globales.”

“Esto fue un debate muy interesante, en el cual el MRE ha participado en esto y ha influido en el concepto que el AA ha elaborado, teniendo que ver con la estrategia hacia la de gobernanza global donde fueron incluidos estos países emergentes.”

“Países que tienen sectores públicos y contrapartes con fortaleza técnica, no necesitan apoyo básico, más bien buscan un soporte, un apoyo específico en campos específicos.”

Y el segundo, una estrategia paralela de cooperación especial hacia **países emergentes** de América Latina, como parte de la estrategia de **gobernanza global**, en donde entre los temas principales se encuentra el valor que se le asigna a la **CT** mediante expertos a través de la Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios de Desarrollo Global de 2011 y de proyectos de **CTr**.

“La agenda compartida además de los proyectos triangulares de México - Alemania. El cual se enfoca en temas de cambio climático, energías renovables, desarrollo sustentable y protección de áreas naturales. El tema minoritario, sin embargo, que se encuentra en la agenda es el tema de gobernanza.”

“La cooperación técnica se basa en un concepto de cooperación de largo plazo con mucha precisión de expertos en campo. También, se busca la cooperación al mismo nivel donde se trata de colaborar en el desarrollo de estrategias y políticas públicas con impulsos bien enfocados de expertos donde ya no se trata de asesorar en un estilo clásico sino un *joint collaborative effort*, un esfuerzo en conjunto.”

Al respecto, existe un interés especial de Alemania para salvaguardar los recursos naturales básicos, prevenir riesgos globales, así como promover un **desarrollo estable y duradero** de los países, es decir, promover un **desarrollo sostenible**. Estos valores forman parte de otro de los principios de PE, que es el



compromiso con la **globalización equitativa y sostenible** (Auswaertiges Amt, 2017).

### Poder suave hacia potencias emergentes como socios de CID

“Alemania es un país muy relacionado con el mundo, es un país cuya economía depende fuertemente de una economía global liberal, un sistema internacional estable. Al ver la política de cooperación también ha tratado de contribuir en ese objetivo de conseguir la estabilidad del sistema internacional y busca fortalecer la libertad. Por lo tanto, busca socios que están interesados en lo mismo, porque Alemania depende mucho no solamente de sus vecinos europeos sino con sus relaciones con el mundo.”

“Ligado con el papel que Alemania quiere jugar en el mundo, tiene que ver con la visión de crear lazos con potencias emergentes en América Latina para que Alemania aumente su interés hacia estos países. La PE usa la política de desarrollo o cooperación para crear y fortalecer lazos con países emergentes, con nuevos socios.”

“Una primera pregunta que le surgió en el AA y la sección de América Latina: ¿Qué hacer con los nuevos países emergentes? y hubo una cierta desorientación con los ministerios, incluido el AA, no supieron qué hacer. Nos preguntaron también, ¿usted no puede participar en la elaboración de una estrategia hacia estos países emergentes? El primer impulso vino del DIE y crearon el término de los países ancla, pero tenía un enfoque muy económico. GIGA hablaba de los países emergentes y los países de segunda fila ‘secondary powers’. Mientras que el DIE hablaba de ‘países ancla’ y el SWP hablaba de ‘países líderes’.”

“La CTr abre una nueva ventana de oportunidad para incluir a los países emergentes que cada vez más se desarrollaron no sólo como receptores de ayuda, sino como donantes, esto fue una reacción a eso.”

En este apartado, los académicos mencionan que Alemania hace uso de su poder suave hacia países emergentes mediante la creación de estrategias hacia este grupo en particular, en específico, por medio de la **CTr**. Estas estrategias han venido planteándose desde años atrás, mediante discusiones que se han tenido con diferentes *Think tanks* alemanes sobre los conceptos de “países ancla” o “países líderes” con la idea de **crear alianzas** con aquellos países con quienes

**comparte valores**, ya que Alemania es un país cuya economía depende fuertemente de una economía global liberal y un sistema internacional estable.

### Nivel bilateral

#### México como país emergente

“El caso México es especial, ya que pertenece a la OCDE, sin embargo, no pertenece al CAD, por lo tanto, tiene una perspectiva occidental parcial.”

“Continuar una colaboración significativa de países emergentes, como el caso de México.”

“Influenciar en México para hacer algo específico como en el caso que tengas una violación de DDHH. Responsabilidad en la cooperación del poder suave.”

México es considerado claramente por los académicos como un país emergente, con un estatus especial, ya que pertenece a la OCDE, participa en el CAD sin ser miembro de éste, pero a su vez, pertenece al grupo de los países de CSS. Se **comparten valores occidentales**, mismos que son parte de la esencia de los valores alemanes, propios de la **cultura occidental**, aquellos como la **democracia**, que es atribuida a la civilización griega. Por lo tanto, la democracia es compartida con México como valor y sistema político.

Sin embargo, a pesar de las coincidencias en valores, los académicos alemanes entrevistados mencionan que existen algunas diferencias de opinión en ciertos temas. Por lo tanto, uno de ellos afirma que se busca influir en México, mediante el poder suave, sobre todo, en temas de DDHH. Esta acción además no es ajena a los principios de PE de Alemania, siendo uno de ellos, la **promoción de la democracia y de los DDHH**.

Gobernanza y fortalecimiento institucional en México, intereses y expectativas

“Alemania está muy interesada en mantener un sistema internacional estable, abierto, pluralista, y sí, con sus políticas exteriores y cooperación trata de contribuir a esto.”

“Al ver la política de cooperación también ha tratado de contribuir en ese objetivo de conseguir la estabilidad del sistema internacional y la libertad en el sistema internacional o fortalecerlo.”

“Es una política y un proyecto bien en línea con la tradicional política de cooperación alemana, la búsqueda de instituciones estables y fuertes en el propio país y en el sistema internacional. Esta idea es una necesidad y núcleo del pensamiento alemán.”

“El tema minoritario, sin embargo, que se encuentra en la agenda es el tema de gobernanza. Dentro de esta agenda minoritaria se encuentra el proyecto de fortalecimiento de la Agencia Mexicana de Cooperación, que en 2011 se instauró mediante la GIZ en México.”

Los académicos consideran que el proyecto FI-AMEXCID I es un ejemplo de cómo la política de CID alemana está muy interesada en mantener un sistema internacional **estable y pluralista**, que responda a su propio interés, a través de proyectos que contribuyan a la **gobernanza y consolidación de instituciones estables** y fuertes en otros países. Esta idea parte del núcleo del pensamiento alemán y constituye otra expresión de valores, ya que fomentan el establecimiento de **normas democráticas**.

#### Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“La ventaja de Alemania va en dos direcciones: tiene cierta experiencia en los temas de gobernanza global, o *good governance* (buena gobernanza) que tiene que ver mucho con el fortalecimiento de la democracia, DDHH, y el fortalecimiento de instituciones, son aspectos que son dirigibles al escenario internacional. En eso tiene cierta experiencia.”

“Para nosotros, la cooperación es también cooperación económica, pero no se pueden vender proyectos de CID bajo el lema de DDHH si en la realidad es solamente un negocio, esto también no es convincente.”

“Tiene que haber transparencia, no sólo hablarse de un discurso muy lindo y en la práctica vaya en otra dirección, que va muy cerca al tema de Libre Comercio.”

Alemania tiene experiencia en temas de **buena gobernanza** y **fortalecimiento de la democracia e instituciones**, lo cual tiene que ver con su imagen y prestigio, por esa razón la cooperación alemana fue elegida por parte de la AMEXCID y la SRE para poder apoyar en el proyecto FI-AMEXCID I. Aunque la cooperación es principalmente económica y técnica, también se toman en cuenta temas como la **transparencia** y los **DDHH**.

#### 4.3.2.2 Identificación de valores en las respuestas de funcionarios públicos alemanes por niveles y temas (Categoría 2)

##### Nivel internacional

##### Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

“El programa Un Mundo sin Hambre, la dedicación de recursos financieros en proyectos agrícolas, agricultura y nutrición, eso es una prioridad. Ayuda a refugiados, principalmente con un foco en países vecinos de Siria y países acogedores de refugiados (Turquía, Jordania, Líbano, Irak, etc.), para ayudar a refugiados y países vecinos en proyectos laborales, ha tenido una gran prioridad política.”

“La CID alemana es una reflexión de la política que ha marcado a Alemania, se ha posicionado como un *champion* (*campeón*) en medio ambiente, energía y biodiversidad, lo cual se ha posicionado desde los años 80 y 90, se quedan como prioridades en la cooperación.”

“Acciones clásicas de la cooperación alemana son formación profesional, los asuntos económicos, el combate a la pobreza, etc. Y para esto, México tenía la capacidad de hacerlo por sí mismo. Las áreas de sostenibilidad ambiental (energía, biodiversidad, la protección urbana-ambiental, urbana-industrial, del medio ambiente) forman los temas que se priorizan.”

“Prioridades: Existe lo que se denomina el *standard* de la cooperación que son los criterios del CAD. Hay un elemento de condicionamiento en relación con el respeto de los DDHH y el de la gobernanza, el cual, como todo, se considera un aspecto importante en la cooperación.”

“La cooperación es vista por la población como una cuestión humanitaria, una gran discusión en la calidad de la cooperación. Se cuestiona la cooperación como llevada por los intereses de Alemania o por la parte solidaria, valores humanos, etc. Pero hay una diferenciación clara: estos países necesitan de ayuda debido al hambre, hay más pobreza, con grandes necesidades y se debe de actuar al respecto, es así como se ve legitimada la cooperación.”

“Dentro de la comunidad europea, se buscan otras democracias estables como aliados, la estabilidad es parte de nuestro interés, como democracia como Alemania el tener aliados que piensen sobre alianzas, libre comercio, libertades políticas, democracia y que tienen que ver con los valores occidentales.”

Entre los temas que se pueden identificar como prioridades, se encuentra el de la **ayuda humanitaria**, que antes era concebida como parte del **combate a la pobreza y hambre**, ahora en cuestión de **refugiados** y seguirá evolucionado más hacia cuestiones de **medio ambiente, la energía y la biodiversidad**. También uno de los entrevistados describe como elementos de condicionamiento a la ayuda el respeto a los **DDHH** y la **gobernanza**.

#### Principales estrategias y recursos de CID hacia América Latina

“En cuanto a los principios, creo que es todo relativo a la efectividad de la cooperación, hoy en día se habla de ‘*Global Partnership for Effective Development Cooperation*’, es el proceso que sigue toda la cuestión de París, Busan, etc.”

“En el caso de estrategia, existe una que consiste en fortalecer temas globales (cambio climático especialmente) y una cuestión de condicionamiento que es la buena gobernanza, éstos como principales ejes que trabaja Alemania en términos de cooperación y estrategia.”

“Los programas de gobernanza en general no son prioridad para los países latinoamericanos. Los programas de gobernanza se dan cuando el gobierno alemán tiene la intuición de que los países no tienen la capacidad de manejar el problema. La cooperación alemana trabaja pasando por las ONG alemanas en México y las fundaciones políticas alemanas para el intercambio de información.”

Cuando se les preguntó a los funcionarios públicos alemanes sobre las estrategias hacia América Latina, la mayoría coincidió en que anteriormente existían programas de CID relativos a **problemas sociales**, tales como la reducción de la pobreza, la insuficiencia de educación y salud, pero ahora ha evolucionado hacia otros aspectos, en donde se formulan planes “a la medida” de cada país, es decir, de acuerdo con sus capacidades para la solución de sus propios problemas. Aun cuando se **comparten cultura y valores occidentales**, los cuales facilitan el **poder suave** de Alemania en América Latina, las temáticas de CID son distintas. Además de las anteriores, se sumaron otras respuestas:

“En países como Colombia o Guatemala se tienen programas que, relacionados a la resolución de conflictos, y todo lo que implica después del acuerdo, se necesita mucho más para integrar a los rebeldes. En cada país se tienen ofertas *tailor made* (traje a la medida) pero la mayor cantidad de recursos van hacia la temática verde.”

“Anteriormente teníamos muchos más programas en temas de reducción de la pobreza, educación, salud, etc. (temas sociales). Entonces hoy en día, el foco es más verde porque consideramos que México y Brasil son capaces de responder a problemas sociales ellos mismos, sin ayuda exterior. También la sociedad en Alemania ve que un país como Brasil fue el organizador de la Copa de Fútbol de 2014 y después las Olimpiadas. Entonces, ¿cómo explicar que tenemos gente pobre en Alemania?, ¿cómo explicarles que nosotros invertimos recursos en países que son tan fuertes que pueden organizar una Copa así?, por ejemplo.”

“La decisión de cooperación con América Latina por parte del AA, ha sido un poco diferente, porque entran también aspectos de DDHH, aspectos de seguridad, etc.”

Mientras que en países como Colombia o Guatemala existe cooperación relativa a la **solución de conflictos**, en países como México y Brasil, al considerarse grandes economías con mayores capacidades para la solución de sus problemas internos, el enfoque es en el tema de la **Agenda Verde**. No obstante, es de notar que, en cuanto a la gobernanza, hay diferencias de opinión entre los entrevistados; algunos refieren que los programas de gobernanza no son prioritarios en estos países de América Latina, mientras que otros refieren que sí

lo son como aspectos de condicionalidad de la CID, mencionando como ejemplos la **buena gobernanza**, la **eficiencia de la CID**, los **DDHH** y la **seguridad**.

#### Poder suave hacia potencias emergentes como socios de Alemania (AA y BMZ)

“En este sentido, se busca ver qué funciona cada vez mejor, se lanzan varios proyectos en términos de fortalecimiento del Estado de DDHH.”

“Ligado con los valores políticos alemanes: Alemania, así como Japón al salir de la Segunda Guerra Mundial, hay un gran paralelismo entre los dos. Después de la Segunda Guerra Mundial, ambos países estaban destruidos económicamente y se reinsertaron en la comunidad internacional de forma suave.”

“La reputación de Alemania en los dos sentidos (tecnológico y de cooperación), es parte de una unión política que no se formula de ésta, pero es una estrategia de *soft power* (poder suave).”

“Inicialmente los puristas los definían a los países ancla como países que no necesitaban del apoyo de países desarrollados. Muchas agencias de cooperación salieron de México con esta legitimización, diciendo que es un país que está en el mismo club con nosotros, en la OCDE, y entonces, ¿por qué cooperar de esta forma?”

“Países los cuales son, económicamente y demográficamente hablando, socios clave para los llamados *global public goods* (bienes públicos globales) y el BMZ considera a esos países como los principales cooperantes para temas globales como cambio climático, en primera fila.”

Alemania ha buscado insertarse a través del **poder suave** en la comunidad internacional después de la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo con los funcionarios alemanes entrevistados. Actualmente, la **reputación** de Alemania se refleja en su CID, la cual es a su vez, es una **estrategia de poder suave** hacia países emergentes. Para BMZ estos países son importantes en términos económicos y demográficos y, por lo tanto, han sido considerados como **socios clave** para temas de bienes públicos globales y cambio climático.

## Nivel bilateral

### México como país emergente

“Como parte de los principios en esta relación bilateral, se encuentra el diálogo complejo que abarca todos los temas entre amigos que también retoma temas críticos, pero debido al hecho de que se tiene un diálogo de todos los temas y con mucha confianza, nos pone en la posición de hablar de temas críticos, diálogo entre amigos al mismo nivel, de forma horizontal, como socio.”

“Se empezó un diálogo alrededor de los medios de comunicación en México, en particular respecto al tema de la muerte de periodistas. Estos son parte de los principios más importantes para Alemania, pero a su vez se trata de un diálogo entre amigos.”

“Se encuentra un fin en sí, el de simplemente ayudar. Se busca a su vez que sea transparente, libre de corrupción, en tener una justicia que funcione, es lo que se quiere. México es una democracia estable y con este tipo de ayuda, se quiere ayudar a los aliados democráticos en un ambiente global.”

“Se decide tener cooperación con México debido a que es miembro de la OCDE; desarrollado, industrializado, etc.”

Los funcionarios alemanes refieren a que la relación con México se realiza en el marco de la relación bilateral y mediante un **diálogo** “entre amigos”, donde existe **confianza** y **comunicación**, de forma horizontal que les permite, además de dialogar sobre temas de cooperación, sobre temas sensibles (muerte de periodistas, corrupción, falta de transparencia y justicia, etc.).

### Gobernanza y fortalecimiento institucional en México, intereses y expectativas

“Alemania considera importante a México para tener fortalecimiento institucional debido al interés de ofrecer programas de CTr. La consideramos una modalidad muy útil para planificar, monitorear y evaluar programas de desarrollo en la cooperación internacional.”



“Los valores políticos alemanes buscan siempre mejorar la calidad de lo que se está haciendo. Otros temas: instituciones alemanas, rendición de cuentas, estamos siempre aprendiendo de las experiencias de la CSS, aquí México tiene un rol muy especial al ser también al mismo tiempo miembro de la OCDE, he asistido a conversaciones entre brasileños y mexicanos.”

“Sociedad Civil siempre con involucramiento de la AMEXCID o SEGOB en México. Estos proyectos involucran temas de migración, fortalecimiento de DDHH, acompañamiento de jóvenes, niños y niñas migrantes. Los temas de buena gobernanza forman parte de este conjunto, mientras que otros forman parte por medio de involucramientos individuales.”

“El interés es buscar nuevos instrumentos el cual puede legitimar la cooperación con un país fuertemente desarrollado en muchos aspectos.”

“La cooperación alemana en programas de gobernanza trabaja pasando por la ONG alemanas en México y Fundaciones Políticas Alemanas para el intercambio de información.”

“Las ONG alemanas con mayor influencia en México son las de origen religiosa, por ejemplo, Pan para el Mundo y Misereor (de origen católico), otras de origen evangélico, Médico internacional, hay un grupo alemán que acompaña a los DDHH de México formado por las ONG alemanas que cooperan con México.”

“Por parte de Alemania hacia los países emergentes, como México, existe una voluntad de ayudar y no de regañar o criticar.”

En las respuestas anteriores se puede identificar claramente el valor de la **pluralidad** como valor político intrínseco alemán, el cual se relaciona con la apertura en la inclusión hacia distintos actores de CID, sobre todo, de la **sociedad civil**, mediante la actuación de las ONG alemanas y mexicanas, así como de las fundaciones políticas alemanas. Asimismo, en cuanto al fortalecimiento institucional, destacan el objetivo de GIZ por mejorar la **calidad de las instituciones** en cooperación con sus socios y continuar con modalidades de CID tales como la **CTr** que son percibidas de gran utilidad. A continuación, se incluyen otras respuestas:

“Gobernanza es un aspecto de *soft power* (poder suave), sabemos que el sector público no funciona muy bien, ya que puede tener problemáticas de ineficiencia, corrupción, de mala coordinación, de una mala política de impuestos, etc.”

“En México, (hay) dos temas prioritarios: Energías renovables, eficiencia energética y fortalecimiento del medio ambiente y segundo, la protección de biodiversidad. Dicho esto, se puede decir que el tema de buen gobierno no forma parte de área prioritaria. Existen temas no prioritarios, aquí entran diferentes temas que tienen que ver con el tema de buena gobernanza denominado como Gestaltungsspielraum (margen de acción, margen de maniobra) en BMZ.”

“Alemania otorga un valor alto a las instituciones, si no tienen una base sólida, no tienen una administración sólida y fiable. Por lo tanto, no tienes la base, es decir, se tienen dos piernas que son la democracia y el Estado de derecho. Y se requiere una administración transparente, libre de corrupción y justicia. Alemania quiere “fortalecer la otra pierna (Estado de derecho).”

“La AMEXCID tiene un instrumento de cooperación con la academia, el sector privado y las ONG.”

Se identifica también a la **gobernanza** como un **factor de poder suave**, el cual, aunque es minoritario en el caso de México, resulta estratégico, así como proyectos de fortalecimiento del **Estado de derecho** mediante una administración **transparente, justa y libre de corrupción**. Existen proyectos con AMEXCID que involucran temas de **migración, fortalecimiento de DDHH**, acompañamiento de jóvenes, niños y niñas migrantes y hay un fuerte interés por parte de Alemania en estos temas.

#### Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“Si piensas en nuestros proyectos en cuanto a recursos limitados a nivel de la embajada, con periodistas, organizaciones regionales, albergues, no se piensa conscientemente, pero hay un fin de proyectos y recursos limitados que tienen impacto. Se puede encontrar gente positivamente afectada, hay una cierta convicción en eso y no es algo al azar, no es algo arbitrario.”

“Motivación para comenzar el Año Dual: en la sociedad civil, respecto a la opinión que cada uno coloca al otro como cliché, el objetivo de cambiar esa imagen, para llegar más a la sociedad civil, para tener más impacto, darse cuenta de cuánto potencial hay entre ellos, dentro de los valores de

la democracia, los DDHH, movilidad, sostenibilidad, el diálogo, para reunir a nuestras instituciones, para compartir lo que es bueno, etc.”

“Año Dual: Este es un tipo de política suave, con un objetivo político y económico, para dar nuevas ideas entre las sociedades. Para crear espacios políticos, libertad de opinión, libertad de la cultura y crear salas de protección. Respecto a la pregunta de poder suave: No utilizan poder suave, puedo interpretarlo así. No se quiere buscar un objetivo político. Al final es una discusión de la sociedad civil.”

En este apartado de respuestas se pueden identificar varios elementos de **poder suave** por parte de los funcionarios alemanes: la idea de **influir en la sociedad civil** mexicana mediante diversos proyectos de cooperación, para que sean “positivamente afectadas”. Un ejemplo de esto es el Año Dual México-Alemania, en el cual se buscaba cambiar el cliché alemán, su imagen en México, mediante el uso de **valores** como la **democracia, los DDHH, la sostenibilidad y el diálogo**. Incluso, se reconoce que el Año Dual puede ser un tipo de poder suave, con un **objetivo político y económico**, dirigido a la sociedad civil. A continuación, se pueden encontrar otras respuestas complementarias:

“Alemania quiere verse como esa potencia influyente de buenas prácticas en medio ambiente, aunque no está haciendo sus propios deberes en casa porque es muy poco probable que vayamos a alcanzar las metas hacia el año 2020.”

“En el área de buena gobernanza hay un interés por parte de las contribuciones de fondos, busca atacar temas de DDHH y gobernanza en la agenda del diálogo político. Una forma de soft power (poder suave) es insistir en ciertas normas de DDHH y criticar puntos con los cuales Alemania no acuerda con México. Tomar temas complicados como migración, DDHH, Sociedad Civil - Estado en el diálogo político. Alemania sienta ahí un soft power (poder suave), no para influir directamente sino para levantar o alzar diferentes temas.”

“Siendo un programa de desarrollo, es totalmente legítimo hacerlo juntos. Los programas, no sólo tienen un interés de México de desarrollo propio, sino también están basados en un interés legítimo de Alemania, por ejemplo, reducir la emisión de los gases estufa en el mundo.”

“Alemania ha utilizado proyectos de desarrollo como instrumento de soft power (poder suave), para avanzar una agenda específica.”

Otros elementos de **poder suave** se pueden identificar cuando se menciona sobre cómo Alemania quiere reflejarse como una **potencia influyente** por medio de las buenas prácticas en medio ambiente y también, mediante la contribución de fondos para apoyar temas de **DDHH y gobernanza**, los cuales han sido temas críticos y sensibles para México, y en los que Alemania ha insistido para colocar ciertos temas en la agenda, tales como la **migración, los DDHH, el diálogo político entre las OSC y el Estado**. Por último, mientras que un funcionario habló de un interés legítimo de Alemania respecto al desarrollo de México, otro afirmó que, en efecto, **Alemania ha utilizado proyectos de poder suave para avanzar temas específicos**, como los ya mencionados anteriormente.

#### 4.3.1.3 Identificación de valores en las respuestas de fundaciones políticas alemanas por niveles y temas (Categoría 3)

##### Nivel internacional

##### Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

“Existe un intercambio de diálogo bastante abierto. Tenemos ciclos de 3 años en los cuales fijamos metas generales y después unas metas específicas en las áreas de trabajo, como el Estado de derecho, siendo ésta una meta general. El tema que se refleja en la PE es la pluralidad, no existe democracia sin pluralidad.”

“Los valores de DDHH, democracia, una economía abierta, libre comercio, economía social de mercado, seguridad jurídica, Estado de derecho, transparencia, son estos valores. Al mismo tiempo creo que no son solamente valores sino también son intereses, se hablan de estados que no sólo pueden tener amigos sino también intereses que hablan de: socios internacionales, la globalización, de cómo queremos un mundo globalizado con temas autoritarios o democracias, de economías cerradas o abiertas.”

“Se buscan aliados y socios que influyen en la globalización, obviamente necesitamos aliados en América Latina y en México que compartan valores similares a los que tenemos aquí en Europa.”

“De BMZ, yo creo en primer lugar serían: El fortalecimiento del Estado de derecho, la democracia, temas de DDHH, entre otros más.”

Entre los temas y valores que identifican los representantes de FPA se encuentran: la **democracia, los DDHH y el fortalecimiento del Estado de derecho**. Otro valor que sobresale es el de la **pluralidad** que está sujeta completamente a la democracia incluso, uno de los entrevistados menciona que no puede existir una sin la otra.

#### Principales estrategias y recursos de CID hacia América Latina

“Se habla de búsqueda de relación de América Latina con Europa por el compartimiento de valores, pero en la realidad no veo que para solucionar ciertos temas a nivel internacional se busca a México como socio y viceversa.”

“Existe simpatía, la familia europea-latina que tiene la misma base de valores, la cuestión es cómo lo implementamos y qué significa en el contexto actual porque no es suficiente si estamos hablando solamente de antiguas amistades, de valores compartidos, culturas similares, no es suficiente para una PE. Hay intereses estratégicos, sí, porque es como un tema de seguridad son temas de economía que también tienen que ver con la estabilidad internacional. Creo que sí, Alemania tiene un interés en una América Latina estable, en países estables en sí mismos pero que también actúen como estabilizadores en su región.”

“América Latina históricamente ha tomado medidas para combatir la pobreza, como en África, desde hace muchos años este tema no forma parte de esta política de CID hacia América Latina. Actualmente los temas principales son los temas del clima, cambio climático y aquí la concentración ha sido particularmente a las selvas tropicales.”

El combate a la pobreza ya no es un tema que forma parte de las estrategias de CID hacia América Latina, ahora los temas se han centrado más hacia el **cambio climático** y la **protección de áreas naturales**. Europa y América Latina comparten valores, pero realmente los representantes de fundaciones

políticas alemanas consideran que esto, como discurso, no es suficiente. Existen **intereses estratégicos** por parte de Alemania hacia América Latina ya que se busca **estabilidad internacional**.

#### Poder suave hacia potencias emergentes como socios de CID

“Dependemos mucho de aliados y socios en todas estas regiones con las que podemos compartir con valores, ideas, principios y líneas de trabajo. Relaciones triangulares en la que ellos actúan y que tengan más importancia en su región, con la intención de apoyar un diálogo, ayudar en puntos específicos, pero no tenemos esa capacidad siendo una línea de cuestión de PE de Alemania.”

“Son parte de la cooperación las contradicciones, es por esto por lo que el pluralismo es muy importante, también como rasgo de la política de cooperación de Alemania.”

“Claro que sí, tanto Europa como Alemania, para poder cambiar el sistema y corregir errores en el mismo se puede hacer con la convicción de la sociedad ¿Cómo cambiar errores en el sistema? Es la misma gente quien tiene que mantener valores de una sociedad democrática. Se ha visto en Afganistán e Irak como ejemplos donde no ha funcionado sólo el *hard power* (poder duro, poder militar para debilitar un gobierno), hace falta el *soft power* (poder suave). Se necesita un enfoque diferente pues al final la sociedad es la que cambia y mantiene los valores de una democracia.”

“Creemos mucho más que Alemania podría ser una potencia política, podemos estar hablando de *soft power* (poder suave) y no tenemos la capacidad como Estados Unidos.”

Reiteran la dependencia de Alemania respecto a aliados con los que se **compartan valores**, ideas, **principios** y líneas de trabajo. Valores como el **pluralismo** y las **sociedades democráticas son importantes**, los cuáles son característicos de Alemania quien busca compartirlos con otros socios. Se habla sobre estrategias en regiones en donde el poder duro no ha funcionado y es ahí es donde entra el poder suave. Sin embargo, también hubo respuestas críticas como la que se presenta a continuación:

”Con las potencias emergentes hay mucha retórica, existe CTr en la cooperación académica. Es decir, no se siente lo anterior tan importante como los temas políticos: transparencia, gobernanza, democracia, crisis, paz, seguridad.”

En la cita anterior se señala que con las potencias emergentes ha habido mucha retórica, se han realizado acciones de **CTr** pero no se pueden dejar a un lado los temas políticos como **la gobernanza, la transparencia, la paz y la seguridad**. Estos últimos valores se han caracterizado por ser parte de los principios de PE de Alemania, después de un pasado histórico caracterizado por los fantasmas de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, en específico, de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante los tiempos de la Alemania Nazi.

#### Nivel bilateral

#### México como país emergente

”México es un aliado, un socio muy importante nacional en temas de la globalización, seguridad internacional, cambio climático en temas geoestratégicos, en temas de cambio climático que ha jugado un papel clave y la estrategia de Alemania es el apoyar las estructuras en México y hacerlo un socio internacional importante pero también se trata de prioridades.”

”De momento estamos poniendo un enfoque en las crisis y deberíamos poner más atención en países como México que son aliados en un sentido muy positivo y proactivo. México es un aliado muy importante en temas de cooperación, pero el enfoque ahora es con África.”

”Fortalecer a la capacidad de México para actuar externamente con estrategia de compaginar las cosas de distintos actores y tomar la responsabilidad que le toca por su tamaño, influencia, por la población que tiene.”

”México es muy ambiguo, busca ser un actor a nivel internacional, sin embargo, su política interna con respecto a los DDHH se ha debilitado y ha dificultado un poco el acercamiento, Alemania ve esto como influyente en la relación, aunque considera que la *real politik* es la más importante.”

Las FPA observan a México como un aliado y socio importante, positivo y proactivo, sobre todo en temas globales, como el **cambio climático** y la

**seguridad.** Alemania busca apoyar y fortalecer las capacidades y estructuras de México, para que éste tome mayor **responsabilidad.** Sin embargo, hay una consciencia de las FPA sobre los problemas internos que enfrenta, sobre todo, en materia de **DDHH.**

### Gobernanza y fortalecimiento institucional en México, intereses y expectativas

“No conozco muy bien este proyecto (AMEXCID), pero me parece muy interesante ya que se trate de fortalecer instituciones, nosotros en Alemania creemos en las instituciones transparentes, que las cosas no dependan de una persona que tenga la voluntad y capacidad de trabajo. Falta crear instituciones en todos sus ámbitos ya sea en el área de DDHH, en los partidos políticos que sean una institución.”

“La gran oportunidad que el Estado alemán ofrece es que la República Federal Alemana trabaja de una manera centralizada, y el pluralismo que existe en el sentido de sindicatos, tiene diferentes visiones sobre hacia dónde debería caminar la democracia alemana. Un factor que se agrega a la política estatal, gubernamental y en este sentido, refleja una pluralidad de opiniones que existen en la PE de Alemania.”

“En México se sufre un problema de gobernanza, transparencia, corrupción, a nivel Estatal es bastante obvio. Esto está ligado a los valores políticos alemanes.”

“El fortalecimiento institucional es importante para Alemania, forma parte de la CID de Alemania con México y otros países, debido a que existe una necesidad de fortalecer la independencia y el buen trabajo de estas instituciones para combatir corrupción, impunidad, etc.”

En general, las FPA no conocen el proyecto FI-AMEXCID a detalle, pero consideran que es interesante y se encuentra alineado a la CID alemana, que busca el **fortalecimiento de instituciones** para combatir problemas que consideran como graves y que enfrenta México, tales como **la gobernanza, la falta de transparencia, la corrupción, la impunidad y los DDHH.** Hay una coincidencia con las opiniones de los académicos en cuanto al valor del **pluralismo** en las opiniones. Enseguida, se exhiben las respuestas restantes:



“El tema de la gobernanza es un tema sobre el cual para la GIZ es difícil ya que es un tema que trabajan las instituciones políticas, ciertas ONG's. Hay una discusión y acuerdo que el tema de la gobernanza tiene mucho que ver con el trabajo de las fundaciones políticas. Un tema tan grande como lo es el tema de la gobernanza no se puede trabajar tan fácil, es difícil si solo trabajas con instituciones estatales en un país que tiene cierta fragilidad en temas de gobernanza.”

“Existen algunos programas de la GIZ para tratar de profesionalizar, fortalecer el sector jurídico respecto al tema de DDHH y la policía, impunidad, pero no sé cuánto dinero es dirigido a esto.”

“Los programas principales del BMZ no se dirigen principalmente al tema de DDHH, en México existe el Fondo Común (Fondo Conjunto México-Alemania) y tiene un elemento ahí, tratando de hacerlo. El tema de DDHH tiene que ver mucho con la PE de Alemania; en diálogos políticos se mencionan estos temas, también en los TLC, se están renovando la negociación con EUA y EU, que incluye un capítulo de inclusión a la sociedad civil y también entra una cláusula de DDHH.”

Consideran que, aunque existen algunos programas de la GIZ en relación con temas de **gobernanza**, no es una agencia especializada en ello, ya que normalmente las instituciones políticas, como las FPA, tienen mayores implicaciones en estos temas. Sin embargo, actualmente existen proyectos de GIZ en la AMEXCID como el Fondo Conjunto México-Alemania, entre otros acuerdos, en donde se tienen elementos que incluyen a la **sociedad civil** y el respeto a los **DDHH**.

#### Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“Alemania busca en México un aliado y desde luego, también quiere usar los distintos medios de soft power (poder suave), pero también influir, podría decirse tender puentes, buscar aliados, socios y convencer de manera positiva.”

“Se trata de una relación entre socios y amigos (México y Alemania), entre Estados, entonces creo que en cooperación se trata de fortalecer instituciones y la confianza entre actores. Entonces diría que sí, estamos usando CID para forjar alianzas, encontrar socios y fortalecer CID, trabajo conjunto en el área internacional pero no lo llamaría instrumento para cierto fin.”

“La transmisión de valores democráticos es algo a lo que se dedica la cooperación internacional.”

Los entrevistados tienen distintas opiniones al respecto, mientras uno afirma que Alemania busca influir en México utilizando proyectos como medios de **poder suave**, otro argumenta que se trata de una relación entre socios y amigos, en donde la CID es utilizada para fortalecer instituciones y confianza entre actores sin llamar a los proyectos instrumentos de **poder suave**.

Sin embargo, se habla de una **transmisión de valores democráticos** como parte de la labor de la CID alemana. Por lo tanto, aquí se evidencia que efectivamente existen elementos de poder suave, relacionados en mayor medida a los valores políticos, en los proyectos de cooperación.

#### **4.3.1.4 Identificación de valores en las respuestas de funcionarios públicos / diplomáticos mexicanos por nivel y temas (Categoría 4)**

##### Nivel internacional

##### Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

“Una de las prioridades de la Política de Cooperación Alemana desde el punto de vista de la política pública es la búsqueda de una mayor eficiencia en el manejo de recursos. Lo que distingue la cooperación alemana del mundo son sus enormes niveles de eficiencia que tiene en sus planes y programas de cooperación en todos sus proyectos.”

“El pilar más importante es la eficiencia, la búsqueda de la mayor efectividad posible en términos de cooperación. El hecho de que todos los proyectos y programas que mantiene la cooperación alemana como idea transversal el desarrollo sustentable.”

“Temas relacionados con los DDHH o Estado de derecho que también se perciben como una alta prioridad en la política internacional alemana en política de cooperación.”

Entre los temas y valores que los diplomáticos mexicanos identifican se encuentran la **eficiencia y la efectividad** en cuanto a recursos financieros y humanos, así como temas sobre el **desarrollo sustentable, los DDHH y el Estado de derecho**.

#### Principales estrategias y recursos de CID hacia América Latina

“La principal es ésta de no recurrir exclusivamente a no trabajar a nivel gubernamental. Forma de trabajo a través de asociaciones de civiles; ya sea fundaciones, ONG.”

“En caso de concretarlos, se tendrían que incorporar mayores recursos de ambas partes a hacer un equilibrio y un balanceo a los que se dedica para otros proyectos; como pueden ser las energías renovables o los DDHH, Estado de derecho o buena gobernanza.”

Destacan que la CID alemana se caracteriza por la **inclusión de actores no gubernamentales**, en específico, se hace referencia a la **inclusión de OSC**. Asimismo, en cuanto a recursos, se habla de que debería de haber un balance en cuanto a la temática de proyectos, tanto de la **Agenda Verde** como de la **agenda de gobernanza**, por parte de los donantes, pero también de los receptores.

#### Poder suave hacia potencias emergentes como socios de CID

“La CID alemana busca contribuir al desarrollo económico y social de los países con los que trabaja y al cumplimiento de los objetivos, en este caso de las metas acordadas multilateralmente de las OI en materia de las agendas del G20. La política de Cooperación Alemana no percibe más que aspectos que tienen que ver con la CID, independientemente de consideraciones de poder suave.”

“Es la lógica del G77, de las relaciones internacionales en el siglo XX: no como naciones pobres sino con muchas responsabilidades; ni globales ni regionales. Ya son potencias que están tomando responsabilidades o que deben de empezar a tomarlas y de verse a ellas mismas como jugadores más activos en el concierto internacional.”

En cuanto a la CID alemana como **poder suave hacia países emergentes**, aunque uno de los entrevistados considera que no se trata de poder suave, sí refiere a que Alemania busca contribuir al desarrollo económico y social para el cumplimiento de los objetivos de agendas internacionales establecidos en organismos multilaterales. Esto se consideraría como poder suave, ya que habla de un interés de Alemania para su cumplimiento. Una respuesta más sobre este tema se expone enseguida:

“Las potencias emergentes, siendo receptoras de ayuda, al menos tienen derecho a recibir ayuda hasta que dejen de ser del sur, dejen de ser de la lista DAC, pero de alguna manera ya son potencias que están tomando responsabilidades o que deben de empezar a tomarlas y de verse como jugadores más activos en el concierto internacional.”

Ahora bien, otro de los entrevistados menciona que los países emergentes, al dejar de considerarse como países “pobres” o de estar en un nivel menor de desarrollo, ya están tomando **responsabilidades** o deben de empezar a tomarlas, así como tener un rol internacional más activo, cuestiones que son de gran interés para Alemania.

### Nivel bilateral

#### México como país emergente

“El interés de Alemania es el interés político que México mantiene, una relación política espléndida con gran interés de contribuir a nuestro fortalecimiento institucional en materia de cooperación internacional, con la finalidad de ver mejores prácticas en nuestra CID.”

#### Gobernanza y fortalecimiento institucional en México, intereses y expectativas

“Proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil, sobre todo en temas que ahí sí son más del interés de los alemanes como son los DDHH o con la academia.”

“El proyecto de fortalecimiento institucional beneficia a las políticas de cooperación mediante su eficiencia, así como nuestras mejores prácticas, no solamente en este caso qué hacemos con Centroamérica y del Caribe, sino de lo que hacemos con Alemania misma. A Alemania le interesa un socio con mayor eficiencia, preparado técnicamente, sólido y administrativamente hablando, fuerte.”

### Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“Los objetivos que perciben es el fortalecer el andamiaje institucional, contribuir a la mayor eficiencia y calidad de los programas y políticas de cooperación con los países.”

“La situación nacional no es la mejor, por toda la cuestión de la droga, con todo esto es difícil hacer *soft power* (poder suave), si tienes tantos problemas internos.”

“Yo creo que sí, a veces incluso de una forma demasiado suave. Mi impresión personal del proyecto de la AMEXCID es que las iniciativas hacia países emergentes buscan, obviamente, contribuir hacia un mundo global donde estas potencias emergentes tengan su espacio.”

Los entrevistados refieren a que la relación con México es óptima y el proyecto de FI-AMEXCID beneficia las políticas de CID mexicana, sobre todo, en materia de **eficiencia, solidez técnica y administrativa**, para así mejorar la **calidad** en cooperación con Centroamérica y el Caribe, como región de cooperación prioritaria para México, pero también en la cooperación con Alemania misma.

Esto es de gran interés para la cooperación alemana, quien busca contribuir en este proyecto no sólo a nivel interno, sino también para generar espacios en la **gobernanza global** a los países emergentes. Aunque uno de ellos menciona que existen problemas internos en México que dificultan que se ejerza poder suave, realmente proyectos como FI-AMEXCID finalmente buscan insertar estos intereses de forma “suave”.

#### 4.3.2 Identificación del recurso “Cultura” en el análisis de entrevistas de académicos y funcionarios públicos alemanes, fundaciones políticas alemanas y diplomáticos mexicanos

La cultura es definida por Nye (2016, p. 36) como “el conjunto de valores y prácticas que crean significado para una sociedad”. Ésta se expresa mediante diversas manifestaciones e incluye aspectos de atracción para otros. En el marco del **poder suave**, existen dos tipos de cultura, la **alta cultura** en donde se podrían ubicar el arte y la educación, misma que atrae a las élites, y la **cultura popular**, la cual se dirige principalmente al entretenimiento de las mayorías. Ambas se pueden encontrar en el seno de las sociedades. En el caso alemán, si la cultura se promueve junto con los valores y la política mediante intereses compartidos, entonces será más probable que se obtengan los resultados deseados (Nye, 2016).

La cultura se encuentra determinada por diversos niveles de identidad. De acuerdo con Austin (2004), entre esos niveles, se encuentran el nivel nacional, regional y occidental. La **cultura nacional** se refiere a aquellos elementos o contenidos culturales comunes para los habitantes de un país, es decir, sus **imaginarios e ideales, creencias, patrones de comportamiento aprendidos, valores e instituciones** (Kottak, 2011). Asimismo, la cultura se encuentra determinada normalmente por la **historia** de una nación. En el caso de la cultura de la Alemania moderna, se encuentra moldeada por los acontecimientos históricos ocurridos durante el siglo XX y XXI, principalmente, la Primera y Segunda Guerras Mundiales, el periodo durante el régimen de Hitler, la división la RFA y la RDA durante la Guerra Fría, y por último, el periodo de la reunificación alemana hasta la actualidad, plasmados en la idea del “Nunca más, nunca solos” que fue explicada en el capítulo II, los cuales aportan **significados e identidad** a la sociedad.

Actualmente, la promoción cultural y educativa hacia el exterior forman parte de los principios de PE mediante acciones externas manifestadas como parte de la exportación de la cultura alemana, por ejemplo, aquellas relativas al **comercio** de productos alemanes, a la **cooperación académica** mediante **visitas e intercambios** de estudiantes alemanes en el exterior y estudiantes extranjeros en universidades alemanas, la promoción de modelos **educativos**, el intercambio de **ciencia y tecnología** entre instituciones alemanas y extranjeras, la difusión y alcance de los **medios de comunicación** digitales, la **opinión pública** y la CID.

Se puede señalar que, además de una cultura nacional, se trata de una **cultura europea y occidental**. Cuestiones como el arte, la música, la gastronomía, las costumbres y tradiciones alemanas son determinadas por la cultura europea, además de que, por algunos, es considerado una región que proyecta prosperidad y una imagen positiva en el mundo (Nye, 2016). En el caso de la cultura occidental, ésta es más amplia e incorpora aspectos tales como **costumbres, normas, la lengua, simbolismos y aspectos materiales** que se originaron en las culturas griegas y romanas, incluyendo la influencia de los pueblos germanos. A continuación, se mostrará el análisis de entrevistas por temas y categorías antes descritos a través del recurso de “valores” del poder suave.

#### 4.3.2.1 Identificación de cultura en las respuestas de académicos alemanes (Categoría 1)

##### Nivel internacional

Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

“La orientación general del comportamiento alemán, al menos después de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo, fue siempre el desarrollo natural y tratando de estabilizar, mediar y moderar las cosas. Otro pilar fue el ‘poder civil’ debido a que después de la Segunda Guerra Mundial Alemania no tenía poder militar, y después Japón se fue intensamente desarrollando sobre todo en el enfoque cultural y en las relaciones económicas, mientras que en las militares no tanto.”

En el nivel internacional, los académicos consideran que existe un patrón de comportamiento alemán derivado de su **historia**, posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, cuyo objetivo consistió en desempeñarse como un actor **mediador y estabilizador**. Como “pilar” se encuentra el poder civil ante una ausencia del poder militar (poder duro). El poder civil se entiende como aquél que implica la cooperación con otros para alcanzar objetivos internacionales, la concentración en medios no militares y la voluntad de desarrollar estructuras supranacionales (Maull, 1990). En este sentido, el poder civil se basa en el poder suave, y Alemania y Japón suelen ser señalados como ejemplos de ello. Asimismo, destacan los enfoques culturales y económicos. Como otras expresiones de los académicos relacionadas a la cultura, se encuentran las siguientes:

“La educación es importante para la perspectiva alemana, no sólo académicamente sino en la profesión. La escuela alemana cuenta con un sistema de profesionalización y es una combinación de teoría y práctica.”

“En el caso de la academia, la relación con el gobierno alemán es que algunas de sus actividades son financiadas por el DAAD y éste es financiado por el gobierno alemán.”

“Como prioridad: la investigación, para así contribuir en el debate académico sobre temas de desarrollo. América Latina es parte de ella, pero es sobre desarrollo, sostenibilidad en general.”

Las respuestas anteriores aluden a la **educación** como una parte fundamental de la cultura alemana, de la cual se desprende la promoción del **sistema educativo alemán** con un sistema mixto de **teoría y práctica**. Un ejemplo de éste sería el modelo de **formación dual**, estrechamente relacionado con la CID alemana. Asimismo, la **academia**, vislumbrada como una sociedad o grupo docente de carácter profesional, científico, artístico o literario con reconocimiento público, forma parte de la cultura alemana, que genera **investigación** y cuyos mecanismos de promoción externa se realiza mediante diversas instituciones, siendo un ejemplo de ellas, el **DAAD**.

Principales estrategias hacia AL y recursos de CID



“Tenemos un instituto especial para estudios de América Latina. En términos generales, nos fijamos en el comportamiento de PE de los gobiernos, élites y los medios de comunicación en cada país.”

‘Históricamente, las instituciones en Alemania que han trabajado con América Latina fueron siempre vinculadas con temas de la economía alemana.”

De acuerdo con las respuestas de los académicos, las instituciones han sido producto de la **historia**, que a su vez son parte de la **cultura**. En el caso de América Latina, las primeras acciones de cooperación de Alemania con la región fueron mediante temas económicos, principalmente el **comercio** de productos. A continuación, se muestran otras dos citas de académicos:

“Otro tema que está relacionado con los países emergentes es la cooperación entre países del Norte, como con España, que es uno de los promotores de CTr, ya que existe una fuerte afinidad con América Latina por el idioma.”

“Existe una colaboración de la ciencia, siempre hay una necesidad de recursos, siempre hay una necesidad de financiamiento para infraestructura, aquí hay otra fuente de colaboración.”

Posteriormente, la relación ha evolucionado y una de ellas ha sido el **énfasis** en la **investigación científica y social**. Uno de los académicos menciona que hay instituciones de investigación alemanas que financian proyectos científicos. Además, en Alemania se han formado en las últimas década **institutos especializados** en América Latina como el IAI, el GIGA, SWP y el DIE, además de áreas como el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín, entre otras que se encuentra adscritas a la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF, 2018). Por último, en cuanto a diferencias con la región, se encuentra el **idioma**, en donde Alemania tiene una desventaja frente a otros países europeos como España y por lo tanto, la **CTr** con países latinoamericanos se vuelve algo muy importante.

Poder suave hacia potencias emergentes como socios de CID

“Alemania es fuerte en términos económicos y financieros, porque es un actor económico importante; no son tan fuertes como otros políticamente, y esto tiene que ver con nuestra historia: dos Guerras Mundiales en el siglo pasado, es por esto por lo que las capacidades de implementación de políticas no se han desarrollado en los últimos siglos, otro acontecimiento fue la integración de Alemania.”

La **historia** vuelve a surgir con fuerza dentro de las estrategias de Alemania hacia **países emergentes**, el convertirse en un actor con poder económico y no tanto militar o político tiene que ver con los **acontecimientos históricos** antes descritos, en mayor medida, las guerras mundiales durante el siglo XX y la integración de Alemania.

### Nivel bilateral

#### México como país emergente

“Con la relación México - Alemania, lo que se busca es la equidad en tareas y responsabilidades, con diferentes expertos. Hubo un debate muy fuerte en la GIZ en los años 90 si se tenía que delegar más responsabilidad a los expertos en el campo de los países mismos, a los expertos de GIZ, nosotros tenemos colegas en otros países ‘receptores’ que tienen la misma formación que nosotros y son excelentes expertos, tenemos mucho más que delegar a estos expertos, además de que ellos cuentan con ventaja del idioma y el conocimiento del contexto cultural.”

“Identifican a México como un país muy abierto, miembro de la OCDE y con un estilo occidental de hacer cooperación bilateral.”

En la relación con México en términos de **cultura**, en las expresiones de los académicos destacan algunos puntos. En primer lugar, México se considera un socio importante importante para Alemania ya que es un país que genera una ventaja hacia terceros países de América Latina, al ser compartir el mismo **idioma** (español) y tener un “conocimiento del **contexto cultural**” que coincide con la **cultura latinoamericana**. Además, lo identifican como un país “abierto” y que al ser miembro de la OCDE posee un “**estilo**” **occidental**, es decir, comparte una **cultura occidental**. Posteriormente los académicos proporcionaron otras respuestas:

“La relación con México se ha vuelto más fuerte, y se ha convertido en socio de proyectos como, por ejemplo, el Año Dual y la percepción de la presencia alemana en México.”

“Existe cooperación científica en distintas disciplinas. Existen lazos bastantes fuertes en distintos niveles y distintos actores mexicanos. También existe cooperación institucionalizada entre bibliotecas en Alemania y México.”

En segundo, lugar se puede interpretar como **poder suave** al analizar la ultima respuesta, ya que el **Año Dual** puede representar una forma de utilizar el **poder suave** para aumentar la presencia y mejorar la imagen de Alemania en México, para así generar atracción. En tercer lugar, la **cooperación científica** es parte de la cooperación bilateral entre **instituciones académicas** e incluso, entre **bibliotecas**.

#### Gobernanza y fortalecimiento institucional en México: intereses y expectativas

“Es una política y un proyecto (FI-AMEXCID) bien en línea con la tradicional política de cooperación alemana, la búsqueda de instituciones estables y fuertes en el propio país y en el sistema internacional. Existe una idea de la necesidad de instituciones estables y fuertes es un núcleo del pensamiento alemán.”

“Proyectos que han tenido un éxito de corto plazo muy impresionante, pueden derrumbarse y perderse totalmente si la institucionalidad no funciona o si hay retroceso de un buen gobierno y en el Estado de derecho.”

Uno de los académicos mencionó que el proyecto FI-AMEXCID I es un proyecto que está totalmente alineado con las **ideas** sobre estabilidad y solidez de las **instituciones** de la política de CID alemana, que a su vez “es un núcleo del pensamiento alemán.” Otro académico destaca una característica propia de la **cultura alemana**: la tendencia al concepto de **planeación** y de **sostenibilidad**, sobre todo en términos de **CT**, en donde instituciones como GIZ planean proyectos que generen cambios a **largo plazo** y, además, sean **sostenibles** en el tiempo, en específico relativo a temas de gobernanza y fortalecimiento institucional.

#### Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“Diría que Alemania es fuerte en los campos económico y financiero porque es un actor económico importante, no somos tan fuertes como otros en el poder político, debido a nuestra historia: dos Guerras Mundiales en la primera mitad del siglo pasado, por lo que nuestras capacidades políticas no se han desarrollado durante medio siglo.”

“El soft power (poder suave) tiene algo que ver con la influencia a través de una serie de ejemplos de proyectos.”

“El BMZ se encuentra más vinculado con la cooperación al desarrollo, es una institución muy respetable, tiene una larga experiencia institucional y entonces hay ciertos *shifts* (cambios), por ejemplo, la Educación Dual, que también es algo especial de Alemania. Son temas nuevos donde Alemania tiene una experiencia larga en lo que tiene que ver con energías renovables, cambio climático y la educación dual ya mencionada, son temas en donde hay concentración alemana, y que tiene que ofrecer como parte de su experiencia.”

El **poder suave** se puede ver como un giro en el que Alemania quiere apostar, al no ser considerado por el primer académico como un actor político o militar, más bien económico. El segundo académico por su parte habla de influencia para obtener una serie de **resultados favorables** y con el **prestigio** que generan las instituciones en la opinión pública, como en el caso de BMZ. Éste reconoce que el **poder suave** relacionado con la acción de **influir** en otro país mediante **proyectos de cooperación** y, el segundo académico, menciona dos ejemplos de esto, la **educación dual** como un modelo característico alemán y al BMZ como ejemplo de una institución “muy respetable”, es decir, **prestigiosa**, con una larga **experiencia positiva** en temas sobre este tema y otros de la **Agenda Verde**.

#### 4.3.2.2 Identificación de cultura en las respuestas de funcionarios públicos alemanes (Categoría 2)

##### Nivel internacional

##### Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

“Los principios de la PE de Alemania, se encuentran en el *paper* (documento) de planeación. Sin embargo, éstos se han desarrollado a través de la historia alemana.”

“En AA, hay tres pilares: políticos, económicos y cultura / medios de comunicación. Estas instituciones son financiadas directamente por el Departamento de Medios y Cultura, se evalúan estos temas y tenemos una reunión incluso cada tres años con ellos, donde establecemos objetivos conjuntos.”

Uno de los principios de PE es la **promoción de política cultural y educativa** hacia el exterior. En este sentido, los funcionarios coincidieron plenamente con este principio que además ha sido resultado de la **historia alemana**. El AA, como principal entidad responsable de la PE, posiciona a la **cultura** y los **medios de comunicación** como uno de los pilares y es quien trabaja de cerca con ellos como forma de promoción hacia el exterior.

“El AA se enfoca en temas respecto a la ciencia, lengua extranjera alemana, coordinación de asuntos culturales, literatura, arte y preparación de conversaciones políticas.”

“Alemania por varias razones, incluso históricas, se orienta bastante y fuertemente por estos estándares internacionales. Alemania fue uno de los primeros países que suspendió el mecanismo de compra de productos alemanes a cambio de otorgar AOD. La CID alemana tiene una larga aceptación de la población alemana. La GIZ es una institución técnica y no está muy clara para la población. Hay una idea de que es una organización que trabaja para los países pobres, pero no se tiene claro lo que hace, es muy específica.”

Además de ver gestionar temas de PE, el AA abarca temas de **cooperación científica, cultural y medios**, y dan seguimientos a las **instituciones** y proyectos que apoyan, tales como el Instituto Goethe, las redes de colegios alemanes, la Fundación Alexander Von Humboldt y el Instituto de Relaciones Exteriores. En menor medida, aparece la GIZ, que más bien es una institución técnica y tiene un mínimo número de proyectos en relación con **temas culturales**, debido a que son otras instituciones las que hacen este trabajo. Asimismo, la aceptación de la **sociedad alemana** sobre una agencia como GIZ es algo positivo, que genera **confianza y legitimación** hacia el exterior.

#### Principales estrategias hacia AL y recursos de CID

“Veo como una oportunidad a la región de América Latina, ya que no hay crisis de Alemania con esa región. No hay antagonismos, en términos de cultura y valores (occidentales) nos encontramos en la misma página a diferencia de otros países en África.”

“También la sociedad en Alemania ve que un país como Brasil fue el organizador de la Copa de Fútbol de 2014 y después las Olimpiadas. Entonces, ¿cómo explicar que tenemos gente pobre en Alemania? ¿Cómo explicarles que nosotros invertimos recursos en países que están tan fuertes que pueden organizar una Copa así? Por ejemplo.”

Uno de los funcionarios alemanes avistó como una “oportunidad” la región de América Latina, al detectar similitudes culturales, es decir, compartir la **cultura occidental**, a diferencia de otras regiones del mundo. Otro funcionario público subrayó la tarea constante que tiene el gobierno alemán al estar notificando a la **sociedad alemana** los recursos destinados a la CID, que además es un reflejo de la **cultura y valores alemanes** sobre la **rendición de cuentas**.

#### Poder suave hacia potencias emergentes como socios de CID

“Se empezó un diálogo alrededor de los medios de comunicación en México, en particular respecto al tema de la muerte de periodistas. Estos son parte de los principios más importantes para Alemania, pero a su vez se trata de un diálogo entre amigos.”

Como parte del **poder suave** en los **países emergentes**, a pesar de ser catalogado como “un diálogo” entre socios, se podría señalar el posicionamiento y cuestionamiento de **temas sensibles**, como es el caso de los asesinatos de periodistas en México, que representa un **símbolo** de violencia, intolerancia y censura a la libertad de expresión. Ésta es una cuestión que Alemania defiende como parte de su **cultura y valores**. Alemania mediante algunos actores interesados en el tema, ejerce cierta presión, sobre todo, mediante los grupos de la **sociedad civil**.

“Es importante destacar que la comprensión de la cultura no es algo únicamente estético, sino para ir más allá y tener una visión sobre los problemas de la sociedad. Entre las ideas principales fueron el resolver problemas globales. Éste es un tipo de política suave, con un objetivo político y económico, para dar nuevas ideas entre las sociedades. Para crear espacios políticos, libertad de opinión, libertad de la cultura y crear salas de protección. Tener acceso a la cultura y a la educación, gratis. El objetivo no es la política de desarrollo, sino es encontrar personas para discutir cómo llegar a esto.”

Otro funcionario continuó con un pensamiento similar al compañero anterior al referir que la **cultura**, desde el punto de vista del gobierno alemán, **no es algo estrictamente estético**, sino se percibe como un **medio** para la **solución de problemas sociales**, que busque trascender de lo nacional a lo global. Señaló que “éste es un tipo de política suave, con un objetivo político y económico, para dar nuevas ideas entre las sociedades” con la intención de crear espacios para,

por ejemplo, la libertad de expresión, entre otras libertades. Por lo tanto, confirma la hipótesis sobre el **poder suave**, donde en casos específicos como los que tienen que ver con cultura, sí existe una **estrategia** detrás, con objetivos establecidos y que tienen como meta cambiar el **comportamiento** de las sociedades con las que trabajan.

### Nivel bilateral

#### México como país emergente

“Surge la iniciativa ‘Alianza por el futuro: Año Dual México - Alemania’ lo que incluyó visitas diplomáticas.”

“Motivación para el Año Dual: educación y ciencia, estos son en términos de una perspectiva global en el extranjero. Tenemos contacto con el ZFS y con los colegios alemanes en México.”

“El dinero del Año Dual, en parte, fue financiado por el sector privado. Además, empresas alemanas en México han colaborado en la formación dual, con el objetivo de informar a la gente de qué se trataba.”

“Prioridades operacionales, por ejemplo, el intercambio de docentes alemanes, para crear redes y trabajar estrechamente con ellos, ayudando a trabajar en conjunto. Un ejemplo es el proyecto PLATUN. En mayo del 2017, fue la negociación bilateral y un número de programas fueron establecidos para trabajar en conjunto. Otra cooperación es a través de los museos mexicanos y alemanes.”

El **Año Dual** se vuelve a mencionar por los funcionarios públicos como parte de la cooperación bilateral reciente en temas de **ciencia y educación**, en el que además uno de los implicados fue el sector privado, quien además financió una parte del mismo proyecto y, además, ha sido un actor fundamental en el tema de la **formación dual**. Entre otros ejemplos de proyectos en los temas educativos se encuentran el **intercambio de docentes** y la **cooperación entre museos** de ambos países. Estos pueden visualizarse como ejemplos de poder suave con énfasis en el recurso de **cultura**.

#### Gobernanza y fortalecimiento institucional en México: intereses y expectativas

“Por parte del gobierno mexicano se reconoció una oportunidad, y Alemania tiene una posición un poco más neutra y flexible, sin estar dirigida a lo inmediato, sino al largo plazo.”

En relación con el proyecto de FI-AMEXCID, la CID alemana, en específico la GIZ, puede ser vista como una agencia más “neutral” y “flexible” que trabaja con planes a largo plazo. Esta imagen probablemente es la que Alemania se imagina que proyecta hacia países emergentes como México, especialmente en temas de **gobernanza y fortalecimiento institucional**.

### Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“¿Alemania ha utilizado proyectos de desarrollo como instrumentos de soft power (poder suave)? Sí, diría que muchos proyectos de desarrollo al mismo tiempo que ojalá puedan ayudar a resolver un problema de desarrollo para sí mismos, pueden ser una posibilidad de influir, pueden ayudar a transportar mensajes y aprendizajes de parte nuestra.”

Entre las respuestas de los funcionarios, se pueden identificar respuestas distintas en relación con el **poder suave** en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades como el de FI-AMEXCID. El primer funcionario, por ejemplo, mencionó que se puede apoyar para la solución de un problema, pero, al mismo tiempo, también puede **influir** y “transportar mensajes y aprendizajes” que generen **persuasión** o **atracción**. No obstante, las siguientes respuestas son de carácter distinto:

“Alemania lo hace en términos políticos, queremos presentarnos en el nivel más alto y amplio posible, para mejorar la imagen de Alemania en México, por ejemplo, mediante eventos e industrias culturales, no existe una intencionalidad, sino es un resultado. También hubo un cambio en la estrategia con México: de PAN al PRI, la estrategia contundente nació de la realidad, Alemania no tiene ninguna intención de cambiar una estrategia de acuerdo con el cambio político en México.”

“No utilizan poder suave, puedo interpretarlo así. No se quiere buscar un objetivo político. Al final es una discusión de la sociedad civil. No usan el poder suave como término, pero al utilizar la cultura como el método es la meta.”

Por un lado, uno de ellos menciona que se quiere “**mejorar la imagen de Alemania en México**” mediante, por ejemplo, **industrias o eventos culturales**, como el **Año Dual**. Lo cual, sin lugar a duda, sería un **poder suave** de Alemania



usando como instrumentos este tipo de actividades o proyectos. Por el otro lado, el mismo funcionario responde que no existe una “**intencionalidad**, sino es un resultado”. Aunque esta afirmación a primera vista podría interpretarse como cierta, las acciones demuestran lo contrario y la misma persona entrevistada lo reconoció, al relatar que “Alemania no tiene ninguna intención de cambiar una **estrategia**” con motivo de un nuevo gobierno en México. En ese caso, en sí se está hablando de una estrategia, de una **intencionalidad**. El último funcionario también respondió que no se utiliza un **poder suave**, ya que éste le parece más parecido a aquél que tiene un objetivo político y éste más bien se trata de una discusión de la **sociedad civil**; sin embargo, reconoció que la **cultura** se utiliza como **medio** para alcanzar ciertas metas y a su vez, si se quiere realizar un impacto a nivel sociedad, sigue considerándose como **poder suave**.

#### 4.3.2.3 Identificación de cultura en las respuestas de fundaciones políticas alemanas (Categoría 3)

##### Nivel internacional

##### Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

“Hay un intercambio de diálogo bastante abierto. Tenemos ciclos de tres años donde fijamos metas generales y después unas metas específicas en las áreas de trabajo, como el Estado de derecho, siendo una meta general.”

“Nosotros en comparación con fundaciones privadas y americanas no tenemos un “*multiparty approach*” (enfoque multipartidista), si no que se trabaja mediante valores y alianzas con el partido social demócrata alemana y nuestras raíces, buscamos organizaciones contrapartes que compartan estos valores y visiones base. En el área de los sindicatos, la principal contraparte es la UNT (Unión Nacional de los Trabajadores), y en área de los académicos y/o sociedad civil.”

“Se trabaja con el sector académico.”

“Hay un intercambio dual y más allá de la cooperación en el intercambio de los dos países es comercio.”

Los representantes de FPA sostienen que existe un diálogo e intercambio constante entre diversas **instituciones alemanas**, que se reúnen y trabajan para establecer metas y acuerdos con, por ejemplo, el AA. Las FPA, por ejemplo,

**comparten valores e ideales políticos** con grupos y partidos con los que comparten **ideologías y “raíces”**, es decir, incluso **cultura institucional**, por ejemplo, los sindicatos, la **sociedad civil** y los **académicos**. Con este último, se realiza mucha cooperación, así como en el tema comercial.

#### Principales estrategias hacia AL y recursos de CID

“Realización de opinión pública y dar información, haciendo eventos públicos e informar de las circunstancias de América Latina con Alemania.”

“Se cuenta el tema de la investigación académica, respecto a estos temas. Y el tercer enfoque cooperación económica entre América Latina - Alemania, particularmente son recursos naturales y minería vía los acuerdos con Perú y Chile. Pero la colaboración económica entre América Latina y Alemania ha sido un enfoque, depende un poco de los fondos de la cooperación alemana.”

Como estrategias, las FPA normalmente tienen como tareas la **difusión de información** sobre temas relevantes, para generar **opinión pública**. No obstante, hacia América Latina, muchos de los recursos son destinados a la **CTr** en temas de la **Agenda Verde**.

#### Poder suave hacia potencias emergentes como socios de CID

“El objetivo consiste en encontrar socios internacionales, aliados internacionales en el tema de globalización como nosotros que sean potencias medianas, porque tenemos recursos limitados, no por cuestiones de capacidad. También por cuestiones históricas: Alemania no quiere tomar un papel de primera potencia mundial o implicarse en todos los conflictos.”

Al existir un objetivo, de acuerdo con la respuesta del funcionario anterior, existe un **poder suave** que incluye a las **“potencias medianas”** Asimismo, el representante mencionó sobre las **implicaciones históricas** y cómo Alemania ha sido un líder renuente que, después de la Segunda Guerra Mundial no quiere “tomar un papel de primera potencia mundial” ni tampoco “implicarse en todos los conflictos”. A diferencia de países como EUA, donde sí se tiene una mayor actividad en estos aspectos, para el entrevistado y funcionario alemán, éste se relaciona con el concepto de **poder civil**, con quien espera que prevalezca una **cultura de paz**.

México como país emergente

Gobernanza y fortalecimiento institucional en México, intereses y expectativas

Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“El trabajo de la fundación tanto del gobierno alemán, también tiene que ver con esto, se respeta la independencia política, pero se trabaja con la gente para informar, fortalecer a las personas y existen líneas de trabajo en que se trabaja, por ejemplo, el tema de la colaboración académica”.

En el caso de la cooperación bilateral con México, existen diferentes líneas de cooperación, entre ellas, una de las más sobresalientes es la **colaboración académica**, como parte de la **cultura**, cuyo objetivo consiste en informar y fortalecer en el nivel individual conocimientos y capacidades entre instituciones de diferentes niveles educativos.

#### 4.3.2.1 Identificación de cultura en las respuestas de diplomáticos mexicanos (Categoría 4)

##### Nivel internacional

Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

“Un elemento distintivo de la cooperación alemana es su gran amplitud geográfica. Alemania mantiene proyectos y programas de cooperación prácticamente con todos los países del mundo. Segundo elemento son los instrumentos que utiliza la opinión pública de Cooperación Alemana en el Exterior.”

Uno de los diplomáticos mexicanos manifiesta la extensión geográfica de la **GIZ**, cuya ventaja le permite cooperar con una gran cantidad de países y, por lo tanto, tener mayor **presencia** y mejor **imagen** en el mundo. Otro elemento que puede interpretarse como un elemento atractivo es la **opinión pública** sobre la GIZ. Estos elementos son elementos del poder suave que genera GIZ en otros

actores de CID, por ejemplo, sus contrapartes en el mundo, incluyendo a la AMEXCID.

### Principales estrategias hacia América Latina y recursos de CID

“Existe un interés general desde la perspectiva de política pública que privilegia la cooperación con América Latina. En la medida en que dediquemos desde nuestros países más atención en la tarea de promoción de proyectos de cooperación científica, estrictamente hablando, es que se puedan encontrar mayores niveles de recursos económicos o de inversión, equitativas por ambas partes.”

Uno de los diplomáticos mexicanos considera que la **cooperación científica** es una de las áreas de oportunidad en la que deben de invertirse mayores recursos por parte de Alemania, pero también por parte de otros países, como México. Y mediante estos proyectos, que se busque una horizontalidad.

### Poder suave hacia potencias emergentes como socios de CID

“Para un país altamente industrializado como Alemania, con una política de CID muy consolidada, experimentada y con estándares altísimos de eficiencia, de calidad, le debe interesar que países como México se acerquen a esos niveles. Con el objetivo de poder trabajar de una manera más efectiva con actores de la comunidad internacional, principalmente de menor desarrollo económico relativo. Mejorar nuestras prácticas, acercándonos para saber quién tiene las mejores prácticas y hacer más efectiva y más eficiente nuestra propia cooperación que mantenemos con los países Centroamericanos y del Caribe.”

La percepción que tienen los diplomáticos alemanes respecto a la CID alemana, sobre todo la GIZ, es que se trata de una **institución** “muy consolidada, experimentada y con estándares altísimos de **eficiencia, de calidad**” y que a Alemania le interesa tener contrapartes, como la AMEXCID, que estén en ese nivel. Menciona también el acercamiento, como parte de la motivación del FI-AMEXCID, de conocer “quién tiene las **mejores prácticas**” y es aquí donde se podría hablar de **poder suave**, es decir, hubo un acto de **atracción** de la CID alemana por las características “positivas” que **proyecta**, por su ejemplo, para que la AMEXCID haya recurrido a solicitar su apoyo.

### Nivel bilateral

México como país emergente

Gobernanza y fortalecimiento institucional en México: intereses y expectativas

Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“En México seguimos con la atención de manera permanente dónde están las mejores prácticas: quiénes son, quiénes son las/los que los diseñan, quienes son las/los que las aplican y tratamos de ir al encuentro de todas ellas de manera permanente.”

“Proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil, sobre todo en temas que ahí sí son más del interés de los alemanes como son DDHH, o con la academia.”

“Hoy el panorama internacional de desarrollo se centra en la gente, toman un lugar importante en la cooperación internacional. La participación de actores no tradicionales y el flujo regulado de migración, las empresas de medios, las ONG, todo esto se colocan como conceptos importantes, y no son Estados.”

Como respuestas en este apartado sobre la cooperación bilateral con México, se puede advertir que se insiste en la búsqueda de las **mejores prácticas**, que a su vez tienen que ver con el poder de **convencimiento** y **atracción** hacia aquellas, en la emulación del **ejemplo** como agencias que la CID mexicana considera que realizan una mejor gestión de CID, que cuentan con **experiencia, prestigio** y también, con las que se comparte **cultura y valores**, así como **intereses en común**. Finalmente, uno de los diplomáticos expresa el interés alemán en los temas de la relación con la **sociedad civil, la academia** y temas sensibles como lo son las violaciones a los DDHH. La respuesta del último académico se encuentra relacionada con el tema de **desarrollo de capacidades**, ya que como menciona “**hoy el panorama internacional se centra en la gente**”, es decir, en el desarrollo en el nivel individual, como se contempla en la metodología de *Capacity Works* así como la inclusión de otros actores además de las OSC, como lo son los migrantes, los medios, entre otros.

### 4.3.3 Identificación del recurso “Política Exterior” en el análisis de entrevistas de académicos y funcionarios públicos alemanes, fundaciones políticas alemanas y diplomáticos mexicanos

La PE es considerada, de acuerdo con Nye, como aquella que es **legítima** y poseedora de autoridad moral. Es decir, tiene que ver con un estilo y contenido de temas que se encuentran enlazados con los intereses nacionales y, por lo tanto, se trata de una **política de Estado**. La CID a su vez, como se ha presentado al inicio de esta investigación, puede ser vista como un **instrumento de PE** y, por lo tanto, de **poder suave**.

La interacción entre la PE y la CID en el caso alemán muestra características propias. Primero, existe una diferenciación en relación con otros casos, ya que cada una (PE y CID) está representada por distintos ministerios (AA y BMZ), con objetivos, prioridades y estrategias propias, lo cual puede generar diferentes resultados. Segundo, tanto la PE como la CID se caracterizan por contar con una **pluralidad** de actores, ya que además de los actores tradicionales, buscan incluir espacios hacia otros actores no tradicionales como las FPA, las empresas, las universidades, la OSC y las iglesias. Cada uno de estos actores tiene una **alta incidencia en el exterior** y pueden desarrollar su propio poder suave, que a su vez puede reforzar o contradecir los objetivos de la PE oficial (Nye, 2011, p. 43). Tercero, el modelo alemán de CID actúa en dos niveles: multilateral y bilateral. Para Alemania, ambos niveles son de suma importancia.

El **multilateralismo** ha sido una característica que Alemania defiende como parte de sus principios de PE, que Alemania ha asumido desde la conformación de la RFA, que se mantuvo durante la reunificación alemana y que continúa hasta nuestros días. Alemania busca actuar e incidir en diversos temas relacionados con los bienes públicos globales y la **Agenda Verde** a través de la UE, OI y otros foros internacionales. En este sentido, la política de CID alemana está buscando constantemente **sociedades** “que aumentan sus aptitudes para cooperar con

**amigos y aliados** pueden asimismo adquirir ventajas competitivas frente a sus rivales” (John Arquilla y David Ronfeldt, 1999 en Nye, 2004 p. 46). Existen a su vez mucha inversión en cooperación bilateral, sobre todo en **cooperación técnica y financiera**, ya que éstas se establecen como parte de **estrategias regionales** o hacia **países emergentes**. Como parte de la cooperación con los países emergentes, una de las modalidades más utilizadas ha sido la de **CTr**. A continuación, se mostrará el análisis de entrevistas por temas y categorías antes descritos a través del recurso de “política exterior” del poder suave.

#### 4.3.3.1 Respuestas de académicos alemanes por niveles y temas (Categoría 1)

##### Nivel internacional

##### Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

##### **Agenda 2030**

“Alemania asume la Agenda 2030 como las estrategias que queremos apoyar. Uno dos años antes fue aprobado el proceso de 'problemas del futuro'. Existe un creciente interés de los altos dirigentes políticos en cooperación europea.”

“Hay iniciativas especiales, por ejemplo, en Ghana, en regiones de Medio Oriente, África del sur y en temas de cambio climático. Se posee un compromiso de contribuir con el establecimiento de la Agenda 2030.”

##### **Agenda Verde**

“Temáticas relacionadas al cambio climático, sustentabilidad, medio ambiente, siendo éstas donde la mayoría de los recursos se concentran, así como de las más importantes, por parte de la CID alemana.”

En síntesis, las prioridades de la CID alemana que los académicos vislumbraron pueden dividirse en dos grandes áreas: temáticas y regionales. Las

temáticas, tienen que ver con aquellas que tienen que ver con la **Agenda 2030** y la **Agenda Verde**, de las cuales se desprenden temas como la lucha contra el **cambio climático, la protección al medio ambiente y la sustentabilidad**, siendo ésta última la que concentra la mayor parte de los recursos financieros. Sin embargo, éstas no fueron las únicas respuestas y algunas más fueron clasificadas en otros rubros los cuales se muestran a continuación:

### **Regional**

“Existe un enfoque europeo que tiene alta relevancia en Asia, tenemos una muy estrecha relación económica y fuerte con China y la India, en este orden, pero también cada vez más con otros Estados asiáticos, por ejemplo, Vietnam, Bielorrusia, Filipinas y muchos otros por los que tenemos un más amplio interés. La intención en la toma de decisiones en política y el único enfoque es en los problemas que tienen.”

### **Intereses y necesidades, aportación a los bienes comunes globales**

“Es una mezcla entre necesidades e intereses por parte de Alemania, así como de condiciones que se dan para llevar a cabo acuerdos.”

“Tener el interés nacional en la mente y equilibrar los bienes comunes globales.”

En cuanto a regiones, de acuerdo con los académicos, a las que se les asigna una mayor prioridad son las **regiones** de África, Asia y, en menor medida, Medio Oriente. Asimismo, refieren a que las prioridades se asignan mediante un **balance entre los intereses nacionales alemanes** y la necesidad de contribuir a los **bienes públicos globales**, lo cual concuerda también con sus principios de PE. En esta lista de respuestas, las restantes se clasificaron de la siguiente manera:

### **Instituciones de PE y CID**

“Es un largo tema, pero en general el **coordinador** de todo lo tiene que ver con **política internacional es el AA**. **Los otros son más asociados**, en este caso son el Ministerio de Economía y



el BMZ. Estos dos ministerios son los más estrechamente vinculados a todo lo que tiene que ver con la cooperación internacional. Pero el rol coordinador, por lo menos teóricamente, tendría que ser principalmente el AA.”

“Las prioridades de cooperación internacional de Alemania dependen del liderazgo de los ministerios.”

### Cooperación técnica

“La cooperación técnica se basa en un concepto de cooperación de largo plazo con mucha precisión de expertos en campo. La cooperación se encuentra en el mismo nivel donde se trata de colaborar en el desarrollo de estrategias y políticas públicas con impulsos bien enfocados de expertos, donde ya no se trata de asesorar en un estilo clásico sino un *joint collaborative effort*, un esfuerzo en conjunto. Hay estrategias dirigidas a países que tienen sectores públicos y contrapartes con fortaleza técnica, que no necesitan apoyo básico, más bien buscan un soporte, un apoyo específico en ciertas áreas. Se les otorga acceso a la expertís de Alemania o Europa y se puede proveer este tipo de contacto.”

Por último, se hizo referencia a dos particularidades de la CID alemana que también se toman en cuenta para la toma de decisiones y la definición de prioridades, que son primero, **la estructura institucional** responsable de estas tareas representadas por BMZ y otros ministerios como el de Economía, entre otros; el AA quien tendría que asumir un rol como “coordinador” y una dependencia del liderazgo que cada ministerio desempeñe. Y segundo, la cooperación técnica (CT) como modalidad, que incluye la búsqueda de colaboraciones conjuntas y **horizontalidad**, así como el apoyo a las capacidades locales, que forman parte de la experiencia alemana.

### Principales estrategias hacia América Latina y recursos de CID

“México, Brasil, Chile, Argentina, países de América Central y andinos, con los cuales el peso de las relaciones bilaterales son las relaciones de cooperación. Está ligado con el papel que Alemania quiere jugar en el mundo, con la visión de crear lazos con potencias emergentes en América Latina, es otro factor para que Alemania aumente su interés hacia estos países.”

“Cómo tratar a México, Brasil o Colombia que no sólo reciben la clásica cooperación al desarrollo. Esto es, exigían una respuesta a los países miembros de la OCDE, y ésta fue por medio de la CTr. Esto estuvo muy vinculado con la CSS, como línea de cooperación donde los países del sur ante las crisis de los países del norte iniciaron nuevos caminos de CSS (BRICS, IBSA, etc.)”

“Hay una cierta prioridad política con América Latina. Pero la cooperación al desarrollo es otra cosa, ya que Brasil, Argentina y México son caracterizados como clase media, significa que la cooperación al desarrollo y el enfoque de proyectos de BMZ y GIZ han sido proyectos con un enfoque distinto.”

“Durante muchos años la cooperación con países de clase media como México, Colombia, Brasil y Argentina, fue muy reducida por las directrices de cooperación al desarrollo, debido a que era destinada a países pobres. En los últimos años ha habido más cooperación con México y otra vez con Brasil, como cambio de rumbo ya que se dice que es otra cooperación, pero estos países ya se consideran como países importantes mundialmente.”

Como parte de las estrategias hacia América Latina, diversos países han sido contemplados, entre ellos, México, Brasil, Chile, Argentina y Colombia, por mencionar algunos, considerados como países de renta media (PRM) y, por lo tanto, la cooperación hacia éstos ha evolucionado en los últimos años. Sin embargo, **México y Brasil** sobresalen de esta lista como dos socios no tradicionales, considerados **potencias emergentes de América Latina**, candidatos naturales con los cuales a Alemania le interesa establecer lazos que han quedado institucionalizados a través de estrategias como la de “Socios Globales de Cooperación al Desarrollo” de 2011 impulsada por el BMZ. Al respecto de estos dos países socios, los académicos proporcionaron otras respuestas:

“Alemania necesita socios más allá de los tradicionales, fuera del marco de la UE y OTAN. Entonces países como México y Brasil son candidatos naturales para esa búsqueda de fortalecer lazos con países que, en el futuro, van a jugar un papel más importante. Para Alemania son candidatos de importancia y poder relativo”.

“Existe una agenda compartida además de los proyectos triangulares entre México y Alemania, el cual se enfoca en temas de cambio climático, energías renovables, desarrollo sustentable y protección de áreas naturales.”

“En el año 2011 surgió esta Estrategia de Cooperación para el Desarrollo con Socios Globales de parte del BMZ hacia potencias emergentes, ahí es donde se incluían a México, Brasil, Chile de parte de estas estrategias de socios globales.”

Además, **México y Brasil** son considerados como socios no tradicionales y clave en cuestiones a las que se destina **mayores recursos**, que son las acciones frente al **cambio climático, las energías renovables, la protección de áreas naturales y la biodiversidad**. Como un ejemplo de lo anterior, algunos académicos mencionan la importancia de la región de América Latina para estos temas y el caso para la protección de la selva del Amazonas en Brasil:

“Cuando se trata de cuestiones medioambientales, América Latina es importante, ya que se encuentra el Amazonas, la biodiversidad es enorme en América Latina, es la región con un gran alcance de recursos. Cuando nos fijamos en el planeta desde una perspectiva de medio ambiente y cambio climático, América Latina es un actor importante. Desde el punto de vista de la prospección ambiental y frente al cambio climático, Brasil siempre es un actor clave.”

“Se han creado, sobre todo, las prioridades en áreas que hemos mencionado, y permiten de alguna manera canalizar fondos hacia Brasil, porque la conservación de la región amazónica es un fuerte interés también de Alemania.”

No obstante, éstas no fueron las únicas respuestas de los funcionarios en relación con las estrategias y los recursos destinados, ya que continuaron con otros temas:

“Otro tema que está relacionado con los países emergentes es la cooperación entre países del norte, como con España, que es uno de los promotores de CTr, ya que existe una fuerte afinidad con América Latina por el idioma.”

“En los últimos años tenemos que tomar en cuenta el contexto internacional y ahora los sucesos mundiales. Hay una cierta ventana de oportunidad para América Latina para agrupar sus

relaciones exteriores de forma diversificada. Por ejemplo, las asociaciones México - UE y México - Alemania. El posicionamiento de Alemania y la competencia que hay entre potencias es otro impulsor para generar CTr.”

Algunos de los académicos mencionan el tema de la **CTr**, que surgió como una respuesta frente a los miembros del CAD como forma de colaboración y vinculado a la **CSS**, con la intención de diferenciarse de la **CNS**. Se tiene como referencia el trabajo que han hecho otras agencias de cooperación, como es el caso de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la cual además de tener una amplia experiencia en la región, se menciona que la gran ventaja que tiene es el idioma común. Además de estas estrategias tanto para **socios globales** como de CTr, gran parte de la CID que Alemania ejecuta es mediante la **cooperación bilateral**. Como ejemplo, se mencionan los temas de reformas en sus sistemas nacionales y el acompañamiento que la CID alemana otorga. Otras de las respuestas fueron las siguientes:

“La importancia de la cooperación con América Latina ha disminuido, sólo hay una razón por la cual ha estado aumentando. El descenso desde mi punto de vista es que América Latina ya no es una región peligrosa. Ya no existen Estados frágiles, guerras civiles, es decir, no tiene un problema de seguridad para la comunidad internacional.”

“El AA ha desarrollado líneas estratégicas desde los años 80 del siglo pasado sobre la cooperación internacional y en este contexto también estrategias hacia América Latina. Pero a pesar de eso, también los otros ministerios de Economía y Cooperación Económica a veces han desarrollado sus propias estrategias hacia América Latina.”

En general, los académicos consideran a la región de **América Latina** como una **región estable**, **sin** grandes problemas de **crisis o seguridad**. Sin embargo, destacan que, entre ministerios, puede haber diferencias en el planteamiento de estrategias hacia América Latina porque cada uno tiene la facultad de definir las propias. También pueden aparecer **problemas** como **la falta de coherencia en las estrategias, falta de coordinación entre ministerios alemanes o duplicación de esfuerzos**.

## Poder suave hacia potencias emergentes como socios de CID

“Como estrategia se ha utilizado a la política de desarrollo o cooperación como PE para crear y fortalecer lazos con países emergentes, con nuevos socios.”

“Estamos buscando socios para resolver problemas y, por lo tanto, estamos tratando de avanzar en una dirección determinada, hacer esfuerzos en los ámbitos económicos, las políticas ambientales y las políticas climáticas globales, y queremos ser un factor influyente. Son programas recíprocos, para la mayor parte del gobierno alemán la reciprocidad es algo en lo que se cree firmemente.”

“Europa siempre se ha ‘vendido’ como *soft power* (poder suave), pero el poder suave incluye muchos aspectos, toda la política de cooperación al desarrollo es realmente *soft power* (poder suave) y cada país tiene sus ventajas en eso.”

El **poder suave**, de acuerdo con Joseph Nye, es definido como una estrategia. Y aunque no existe una “estrategia” de poder suave de forma específica en la CID alemana, las respuestas de los académicos **reflejan acciones intencionadas del gobierno alemán para lograr ciertos objetivos**, por ejemplo, cuando uno de ellos se refiere a la política de CID como “estrategias de PE para crear lazos con países emergentes como socios” o cuando otro refiere como un objetivo de “ser un factor influyente” y “avanzar en una dirección determinada” hacia estos socios. Asimismo, se menciona a la **región europea** como una región que se ha “vendido” **como poder suave**. Adicionalmente, se obtuvieron otras respuestas:

“Alemania está bastante ansiosa de ser un poder suave y no tanto un poder en cuestiones de seguridad o militares, por lo que la cooperación para el desarrollo es un factor clave.”

“La CTr abre una nueva ventana de oportunidad para incluir a los países emergentes que cada vez más se han desarrollado no sólo como receptores de ayuda, sino como donantes, esto fue una reacción a eso. Los límites de la CTr no pueden ser exagerados, son proyectos muy particulares, debe de haber una coyuntura. Lo que sí, es que la CTr atraviesa la clásica separación CNS, y esto

es una ventaja ya que, como una hipótesis mía: la CNS estricta no existe más. Sino es más compleja y depende del tema; por ejemplo, con el cambio climático hay CSS, CNS, Sur-sur-sur, etc.”

“Cuando se trata de cooperación suave, por ejemplo, una asociación global de cooperación al desarrollo, tenemos varias veces el enfoque en América Latina y México.”

“Tener un enfoque no sólo en nuestro propio interés, pero para tener una buena relación, tenemos que tener un interés para que cualquier país encuentre su propia gama sobre cómo desarrollarse y así contribuir para resolver problemas.”

**La política de CID se puede ver como un instrumento o vehículo de poder suave**, incluso mientras alguno lo refiere entre las respuestas anteriores como un “factor clave”, algunos otros académicos lo perciben como una “ansiedad” por parte de Alemania para ejecutar y promover este tipo de poder, a diferencia del poder militar o político (poder duro), existe una consciencia sobre su uso. Una modalidad de CID como ejemplo de **influencia** en los países emergentes es la **CTr**, la cual se observa como una “ventana de oportunidad” frente al alejamiento de una tradicional **CNS** y más cercana a la **CSS**, en donde la *Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios de Desarrollo Global* se visualiza como una **asociación de cooperación suave**. Las últimas respuestas se aprecian a continuación:

“Cada país busca una buen reputación, y esto aumenta la capacidad de implementar un poder suave.”

“Tener un enfoque no sólo en nuestro propio interés, pero para tener una buena relación, tenemos que tener un interés para que cualquier país encuentre su propia gama sobre cómo desarrollarse y así contribuir para resolver problemas.”

Uno de los académicos refiere a que cuando existe una búsqueda en la mejora de la **reputación** de un país “aumenta la capacidad de implementación de poder suave”. Se puede inferir también como **poder suave** cuando se habla de una contribución para la resolución de problemas en estos países, aunque, por

otro lado, otro académico habla sobre la búsqueda de **reciprocidad** en programas hacia países emergentes.

### Nivel bilateral

#### México como país emergente

“Quieren influir, sí, pero creo que es una actitud equivocada. Gran parte de la política oficial sigue teniendo una perspectiva muy occidental, pero ya no funciona de esa manera. No se trata de cómo puede influir en México, sino que se trata de cómo empezar a trabajar en los desafíos globales a nivel internacional. Y luego miras con ansias cómo abordar los desafíos globales, por lo que de alguna manera creo que las personas y las políticas de BMZ todavía están muy determinadas por el viejo paradigma de la ayuda.”

“Se puede visualizar como una justificación del por qué Alemania tiene interés y continúa colaborando con México. Su objetivo es proporcionar cooperación para el desarrollo por más tiempo al grupo de países emergentes ya que su situación es diferente. Existen intereses mutuos para colaborar en conflictos globales, como el G20.”

En esta sección y de acuerdo con los académicos, el primer entrevistado respondió que se quiere **influir** en México ya que existe un **interés** de Alemania en colaborar con países emergentes para resolver retos globales en conjunto. Sin embargo, el segundo menciona que Alemania debería ir más allá de la CID tradicional y adaptarse a las nuevas modalidades de CID.

#### Gobernanza y fortalecimiento institucional en México: intereses y expectativas

“El tema minoritario, de la agenda compartida entre México - Alemania, es el tema de gobernanza. Dentro de esta agenda minoritaria se encuentra el proyecto de fortalecimiento de la Agencia Mexicana de Cooperación, que en 2011 se instauró mediante la agencia de cooperación internacional en México.”

“Respecto al programa de AMEXCID: para una cooperación bilateral se necesitan dos socios, y los objetivos de uno deben, por lo menos en parte, ser los mismo que del otro, en búsqueda de

resultados positivos para ambas partes. Ambos lados pueden tener beneficios y justo, si se habla de CTr, un tercer socio también puede beneficiarse.”

Entre los académicos, se reconoce que la **gobernanza** en México es un tema minoritario, y el proyecto FI-AMEXCID se encuentra en este rubro. Al ser un proyecto **bilateral**, los objetivos de uno deben corresponder a los objetivos del otro, con miras de obtener un resultado “ganar-ganar”. Respecto a la **CTr** los mismos hacen mención en que esta modalidad es **positiva** en el sentido de que países terceros se benefician. Otros académicos respondieron lo siguiente:

“Cooperar con esos países que quieren cooperar y hay muchos también en América Latina y cooperar, y respetar lo que tienen esos países que ofrecer. Que no haya sospechas de paternalismo, ya que es mortal. Buscar más la cooperación horizontal en ese caso.”

“La idea para fortalecer institucionalmente a la AMEXCID se debe a un interés de Alemania en que México tenga un fuerte rol en la CSS.”

“Hemos estado aprendiendo rápido, por lo que el programa *Managing Global Governance* (Gestionando la Gobernanza Global) es un programa de aprendizaje para la gestión de cuestiones más globales y para su articulación, gobernar la globalización para reducir al mínimo sus riesgos.”

“El interés de Alemania con el fortalecimiento de AMEXCID: Alemania como otros países tiene interés en un buen nivel de las contribuciones de retos globales y resolver los problemas globales.”

En este último bloque, mientras que uno de los académicos refiere como objetivos el respetar al otro y buscar una **horizontalidad**, otros refieren a que existe un **interés de Alemania** en que México tenga un papel sólido en la **CSS**. Además, hay citas que incluso consideran que el proyecto FI-AMEXCID y el programa MGG constituyen ejemplos que contribuyen a la **solución de problemas globales** y a la gestión de la globalización con el objetivo de reducir los riesgos que ésta conlleva.

Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades



“La política de cooperación alemana puede servir como ejemplo, ya sea para la construcción de agencias de cooperación, respecto a directrices de la cooperación, sobre qué significados y principios debería de seguir una buena cooperación al desarrollo, eso podría llamarse *soft power* (poder suave).”

“La influencia y asesoría que se pueda prestar es *soft power* (poder suave), hay que tener muy claro hasta donde se puede influir políticas y estrategias en el caso mexicano.”

“Sobre el poder suave, la cooperación para el desarrollo y la cooperación en materia de conocimiento son parte de eso.”

En este apartado y después de leer las opiniones de los académicos, se puede deducir que Alemania puede ser visualizada como ejemplo para la construcción de agencias de CID y el seguimiento de una buena política de CID para la AMEXCID; esto tiene que ver con **la atracción y el prestigio** que genera la experiencia de la CID alemana para los mexicanos. Además, como actividades que se pueden traducir como **poder suave**, se señalan a las asesorías en temas de cooperación para el desarrollo y el conocimiento como actividades de **poder suave**.

En términos de capacidades de poder suave, el país está invirtiendo ahora en esta dirección, es muy nuevo para nosotros.”

“De 2013 a 2015 fue su primera fase (fortalecimiento AMEXCID), ahorita se encuentra en su segunda. Este proyecto es de los pocos donde hay una estrecha relación entre GIZ y AMEXCID que en el mismo edificio de la cancillería se encuentra una oficina operando de GIZ. Este tipo de proyectos son únicos en el tema de fortalecimiento de agencias de cooperación.”

En este sentido, uno de los académicos menciona que Alemania se encuentra invirtiendo en **capacidades de poder suave**, lo cual representa algo novedoso. Además, algo que se destaca es la **cercanía** con la que trabajan GIZ y AMEXCID en este proyecto, incluso física, ya que el equipo del proyecto FI-AMEXCID se encuentra operando en las instalaciones de la AMEXCID, el cual a su vez se encuentra en las instalaciones de la SRE, lo cual lo hace un proyecto

único en temas de **fortalecimiento de agencias de cooperación**. En el siguiente bloque de respuestas se pueden identificar otras perspectivas sobre la política de CID y el poder suave:

“La política del desarrollo también es hacer con cierto realismo, respetar a la contraparte, respetar a los cooperantes, dividir participación y la responsabilidad, son viejos lemas de la política de cooperación, pero no siempre fueron respetados. La política de cooperación no es puro altruismo, pero esto es normal, hay que agradecer de que todos los lados involucrados tienen un cierto beneficio de esto.”

“Un político que dice que no hay intereses en la política de cooperación es una mentira, lógicamente, cada país hace política con sus propios intereses, la diferencia es la manera en cómo está empaquetado esto y lógicamente que cualquier cooperación con América Latina también hay una antesala con empresarios que preguntan cuál es el beneficio para ellos. Pero eso es normal para nosotros, cooperación es también cooperación económica, pero no se pueden vender proyectos de cooperación al desarrollo bajo el lema de DDHH si en la realidad es solamente un negocio, esto también no es convincente.”

“No creo que lo vean así (el uso de proyectos de desarrollo como instrumentos de poder suave), no hay suficiente intención estratégica detrás de eso.”

Es decir, se puede hablar de **poder suave** desde una perspectiva **realista**, la cual consideran va mucho más allá que el altruismo y más bien es vista como una CID con **intereses** ligados a la **cooperación económica** que forma parte de la tradicional CID alemana y que beneficia también al sector empresarial alemán; se pueden apreciar críticas respecto al tema de DDHH, ya que mencionan que no debería de ser utilizado para estos fines. Por último, uno de los académicos menciona que a pesar de que reconoce que existe una influencia de la CID alemana en la AMEXCID, considera que no existen estrategias suficientes de poder suave mediante proyectos de desarrollo. No obstante, las respuestas en su mayoría, reflejan lo contrario y apoyan la existencia de un **poder suave** a través de estos proyectos desde la visión de PE.

### 4.3.3.2 Respuestas de funcionarios públicos alemanes por niveles y temas (Categoría 2)

#### Nivel internacional

##### Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

“Las prioridades políticas del BMZ se pueden dividir entre unidades geográficas y temáticas. La región de México, y América Latina y el Caribe no se podrían considerar como las prioridades más importantes de Alemania, debido a que los recursos mayores y más importantes son destinados principalmente a regiones de Oriente Medio y el Norte de África (MONA) y la región Subsahariana. Las prioridades temáticas o sectoriales son muy variadas y dependen del país de cooperación. Por ejemplo, si se habla de países LDC (Less Developed Countries) encontramos prioridades en cuestiones de pobreza, en cuestión de desigualdades.”

“Se involucran países de diversos continentes, en donde se crean intercambios, formatos de experiencias de un país que pueden ser aprovechados por otros países. Con eso se tuvieron: priorización de países, priorización de sectores para cada país y expansión de programas regionales o globales.”

#### **Prioridades geográficas**

“Alemania se enfoca más en las crisis (regionales) alrededor de ella, entre ellos, el tema de refugiados, el de Medio Oriente, así como el choque con Rusia.”

“Con las regiones prioritarias existió una concentración en África (aproximadamente 50 países prioritarios) esto es en el contexto de la cooperación bilateral, cada vez más hay programas globales, regionales y de diálogo entre estos países.”

De acuerdo con los funcionarios públicos alemanes, las prioridades de CID por parte del BMZ se dividen en unidades geográficas y temáticas. La primera, se enfoca en las **regiones**, sobre todo en cuestión de **crisis**, como la ha sido con los **refugiados** principalmente de las regiones de Medio Oriente, el Norte de África y África subsahariana, mientras que la región de América Latina, al no implicar una

crisis o amenaza para Alemania, no es una región prioritaria y esto a su vez se refleja en la cantidad de recursos financieros destinados.

### **Prioridades temáticas**

“Las prioridades de cooperación de Alemania, se encuentran en la página web de BMZ. Los objetivos del ministerio y la Agenda 2030 son los lineamientos generales sobre qué hacemos y cómo queremos hacerlo. En términos de CID financiera, ésta surgió de la cooperación con otros países.”

“Como papel estratégico sigue siendo la Agenda 2030. En cuanto a los principios, creo que es todo relativo a la efectividad de la cooperación, hoy en día se habla del Global Partnership for Effective Development Cooperation, es el proceso que sigue toda la cuestión de París, Busan, etc.”

La segunda, de acuerdo con funcionarios de AA, BMZ y GIZ, se trata de las temáticas que se definen como prioridades de BMZ y se encuentran enunciadas en los objetivos del ministerio y, el común denominador, es la **Agenda 2030**. Ésta básicamente funciona como guía de objetivos, así como la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). Además de estas dos grandes divisiones, la autora agregó una división más de acuerdo con las respuestas dadas por los entrevistados:

### **Prioridades de acuerdo con el nivel de desarrollo de los países receptores**

“La cooperación alemana se sistematizó a finales de los años 90 con la creación de países prioritarios, y de áreas temáticas y sectores prioritarios. Se necesitó que existiera una definición de un país socio (partner countries), en esta definición existían por lo menos tres sectores. Países de CID son *partners* también, pero son no prioritarios. Se crearon definiciones de los sectores específicos de cooperación: se queda el sector económico (programas de fomento de pequeña y mediana empresa, programas de formación profesional, infraestructura), el sector de medio ambiente y el sector energético. Son los tres principales.”

“De parte del gobierno alemán las temáticas son el cambio climático, la biodiversidad y el medio ambiente. En el marco de la comisión binacional en 2015 y 2017, BMZ y Ministerio de Medio Ambiente (BMUV) establecieron proyectos de créditos alrededor de 500 millones de euros, en los cuáles se ponen de acuerdo con los pares mexicanos.”

Asimismo, todos coinciden en que la CID se diferencia mediante la clasificación de desarrollo del PNUD, es decir, para los países socios, quienes son clasificados como **países en vías de desarrollo** en su mayoría, los temas principales se pueden dividir en tres sectores: **económico, medio ambiente y biodiversidad, y energía**. Mientras que para **países menos desarrollados** los temas se enfocan en el **combate a la pobreza**. Además, existe un mayor favorecimiento a los préstamos de KfW hacia países menos desarrollados que a los países en desarrollo.

### Principales estrategias y recursos de CID hacia América Latina

#### Estrategias temáticas

“Veo como una oportunidad la región de América Latina, ya que no hay crisis de Alemania con América Latina.”

“En América Latina, la relación principal es con México y Brasil, considerados *Entwicklung partners* (socios de desarrollo), están aquí los seis países que forman parte del MGG denominados *global development partners* (socios de desarrollo global). En cuanto a América Latina, hay un concepto en cooperación de América Latina y el Caribe, que salió hace dos años de la División 203 (BMZ), que muestra una descripción de lo que se hace en esa región.”

“América Latina tiene como países prioritarios a Bolivia, Perú, y los países de Guatemala y el Salvador. En Centroamérica se realizan proyectos regionales, en el caso de Perú y Ecuador son casos prioritarios. Hay interés también en Colombia por el proceso de paz, en el Caribe, se piensa una cooperación por Cuba y en un futuro una cooperación triangular México - Cuba en cuestión de energía. Existen proyectos de CTr entre México, Perú y Alemania en el sector de casas-habitaciones.”

En primer lugar, los funcionarios ven a América Latina como una “oportunidad”, y como parte de las estrategias identifican “países socios de desarrollo global” de la región que son **México y Brasil**, como **países emergentes**, mientras que hacia el resto de la región hay estrategias más

específicas de BMZ, por ejemplo, hacia los países andinos, centroamericanos y del Caribe. Asimismo, se observa a la **CTr** como un medio para llegar a terceros actores de las regiones antes mencionadas como Perú o Bolivia, o a los que antes probablemente no se tenía acceso, como es el caso de Cuba y la **CTr** en proyectos de **energía** a través de México. Así, se puede apreciar el **beneficio** que le proporciona a Alemania la CTr, por ejemplo, con México.

### **Agenda Verde**

“Las temáticas a las que se les asignan mayores recursos es a la Agenda Verde.”

“Para toda América Latina podemos decir que se enfoca en una Agenda Verde en cooperación.”

“La temática se relaciona con los temas verdes, pero la mayor cantidad de recursos va hacia la protección de la biodiversidad y los recursos naturales de la región. También el uso de energías renovables y eficiencia energética, todo esto va con el tema de la protección del clima. Este es un tema importante para la agenda climática, y llegar a la implementación de MDC, los objetivos nacionales para implementar el Acuerdo de París.”

Como parte de las temáticas algunos de los funcionarios confirman que la **Agenda Verde** sigue constituyendo un sector al cual se le invierte la mayor cantidad de recursos y la región de **América Latina** no es la excepción. Se repiten como prioritarios los temas de **biodiversidad y el sector energético**, con especial atención en los temas de **energías renovables**, todo lo anterior con la **intención** de actuar en favor de la **protección de los ecosistemas frente al cambio climático**.

Poder suave hacia potencias emergentes como socios de Alemania (AA y BMZ)

“La discusión de países emergentes, la cual inició en los años 1995 - 1996 con un texto del DIE, de los llamados países anker (países ancla). Donde se definió a aquellos países que tienen importancia económica, población, proyección regional y por lo mismo, internacional.”

“Como estrategia, nosotros identificamos a México como *Gestaltungsmächte* (poder emergente), poder regional, poder con influencia en la región, pero también en el mundo.”

“Dentro de los países emergentes existe un grupo llamado *Global Development Partners* (socios globales de desarrollo) el cual incluye en América Latina, Brasil y México, y luego incluye a India, Indonesia, África del Sur y China. Ese grupo de países, el GDP, es algo que realmente le recomiendo que debe de encontrar el concepto en nuestra página web, por ejemplo, si usted busca sobre los *schwellenlander* (países emergentes), va a encontrar ese papel estratégico, es un grupo especial para nosotros.”

Esta explicación sobre la relación de Alemania con los **países emergentes** tiene que ver con los antecedentes de la concepción de la *Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios de Desarrollo Global*, que parte desde la discusión de “países ancla” en los noventa y después con el concepto de *Gestaltungsmächte* (actores globales) o *Schwellenländer* (país emergente). Ambos conceptos hacían referencia a la importancia de estos países como **potencias económicas, poblacionales y regionales**. Los funcionarios alemanes conocen muy bien esta estrategia como la primera referencia a este grupo de países conformado por China, India, Brasil, México, Indonesia y Sudáfrica, cuyo objetivo es establecer **alianzas** en diversas temáticas, entre ellas, la **Agenda Verde** y las **acciones el cambio climático**, como se muestra en las respuestas a continuación:

“Pero con el surgimiento de países emergentes como México y Brasil, quienes además tenían modelos para otros para reducir la propia pobreza en el país (Por ejemplo, Bolsa familia en Brasil) y en México se tienen muchos más, por lo tanto, fue una decisión estratégica para adaptarse a las nuevas capacidades propias del país. Tomamos la decisión de concentrarnos en la temática verde porque ahí tenemos intereses comunes. Por eso los llamamos *Global Development Partners* (socios globales de desarrollo) porque con esos países consideramos poder solucionar problemas a nivel global.”

“Estrategias por país: cuestiones políticas en la cooperación con México, socios globales para el desarrollo (China, India, Brasil) los cuales económicamente y geográficamente hablando son países importantes para cooperar en cuestiones globales de cambio climático.”

“En países emergentes es claro que las condiciones son más adaptables con la condición de préstamos, créditos.”

“En el escenario internacional, Alemania busca posicionarse como un Estado y gobierno que quiere posicionarse en los primeros rangos contra el cambio climático. Es una forma de soft power (poder suave), de decir ‘queremos ser fuertes en energías renovables y a través de la cooperación, queremos fortalecer eso en los países cooperantes’ por eso es un área prioritaria, Alemania busca ser una potencia soft power (poder suave), con intereses económicos y en tomar influencia en la cooperación con México y eso juega un rol.”

Finalmente, hablando sobre **poder suave** de Alemania hacia estos **países emergentes**, existe una estrategia dirigida especialmente a este grupo, creada en 2011, con objetivos específicos establecidos y, entre estos objetivos, se encuentra el establecer alianzas con estos países para tratar de llegar a posicionamientos conjuntos en agendas internacionales en los temas del **cambio climático**, tales como el **G20**, las **Conferencias de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (COP)** o la **Agenda 2030**. Esta forma de CID con acciones específicas en estos temas representa **vehículos de los intereses** de Alemania. El último de los funcionarios resalta que ésta es una forma de poder suave, incluso cita una frase “queremos ser fuertes en energías renovables a través de la cooperación...”, vista esta última como un instrumento, “queremos fortalecer eso en los países cooperantes”. En relación con el **poder suave**, esta última respuesta evidencia que, realmente existe una **intencionalidad** y no necesariamente es una casualidad.

#### Nivel bilateral

México como país emergente

#### **Negociaciones mediante las Comisiones Binacionales**

“El establecimiento de áreas prioritarias: comienza con la creación de la Comisión binacional en 2015, que es una mezcla de consultas y negociaciones del gobierno en la que participan ocho ministerios alemanes.”



“El mecanismo tradicional son las negociaciones bilaterales (COMIXTAS, reuniones binacionales) que en los años pasados se hacía entre el BMZ/AA y la AMEXCID/SRE, ahora en estas reuniones bilaterales también participan el Ministerio de Medio Ambiente y los dos ministerios que son los principales (BMZ/AA). Reuniones bilaterales (BIZ y AMEXCID) participan en el ministerio de Medio Ambiente y los dos ministerios que son los principales. Hacen una negociación los temas de sectores públicos de la cooperación alemana y llegan acuerdos para establecer los porcentajes que se van a ejecutar.”

Como mecanismo principal de la relación bilateral entre Alemania y México se encuentran las **Comisiones Binacionales**, mismas que se han realizado en 2015 y 2017, cuya finalidad es la negociación sobre la **agenda bilateral** de CID, el establecimiento de objetivos mediante temas prioritarios y proyectos, así como el financiamiento destinado a los mismos. Los funcionarios hacen hincapié en que los equipos de ambos países se conforman por distintos ministerios. En el caso de Alemania, se tratan principalmente del AA, el BMZ y el Ministerio de Medio Ambiente, aunque a veces pueden asistir otros. En el caso de México quienes asisten son la AMEXCID, en especial la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, entre otras direcciones generales de la misma, la SRE y otras secretarías tales como SEMARNAT, Secretaría de Energía o Secretaría de Economía, entre otras, dependiendo de los proyectos a ejecutar.

#### **México como Socio en el ámbito bilateral**

“Como parte de los principios en la relación bilateral con México, se encuentra el diálogo complejo que abarca todos los temas entre amigos que también retoma temas críticos, pero debido al hecho de que se tiene un diálogo de todos los temas y con mucha confianza, nos pone en la posición de hablar de temas críticos, diálogo entre amigos al mismo nivel, de forma horizontal, como socio.”

“Alemania reconoce a México como un país emergente y busca una relación bastante compleja y densa, más allá del comercio, reconociendo ese hecho.”

“México es una democracia estable y con este tipo de ayuda, se quiere ayudar a los aliados democráticos en un ambiente global. Mejorar el diálogo, la tarea es mejorar o mantener las relaciones bilaterales.”

“El gobierno alemán encuentra diferenciado al gobierno mexicano respecto a la manera de función del Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Cooperación Económica.”

“Después en el marco del Año Dual tuvimos la visita de Estado de su presidente (Enrique Peña Nieto) en abril de 2017 y ese año fue la segunda vuelta de la Comisión binacional, también hubo una visita de Sigmar Gabriel (ministro alemán de Relaciones Exteriores, visita en mayo de 2017 y de Angela Merkel el 9 de junio de 2017.”

La relación bilateral entre Alemania y México, según lo relatan los funcionarios, se basa en un **diálogo complejo** en donde se abordan temas de interés común, en donde existen coincidencias, pero también diferencias, sobre todo, en temas sensibles. En el marco de la relación bilateral con México, Alemania lo reconoce como un país emergente, con el cual se intenta establecer una relación de **socio, horizontal** y caracterizado de **confianza**. Esta relación se estrechó aún más durante el transcurso del Año Dual, en donde hubo visitas de alto nivel hacia ambos países, en específico, las visitas de Enrique Peña Nieto y Angela Merkel entre 2017 y 2018.

#### **México como Socio en el ámbito multilateral**

“México es un socio importante, al igual que Brasil, es un socio para el comercio y las inversiones en Latinoamérica, muy potente a lado de Brasil, un aliado en el nivel multilateral en muchos temas como cambio climático, biodiversidad y medio ambiente, y debido a la evolución de la política de EUA, es un aliado cada vez más fuerte e importante en términos de libre comercio.”

“México se encuentra en una crisis en la política interna, pero no es una crisis que nos afecta, ¿cuál es el resultado? Eso no significa que no nos importe, tenemos que ver qué podemos hacer para trabajar conjuntamente para mejorar la situación. También existen coincidencias en el ámbito multilateral.”

“México siendo un socio global de desarrollo tiene una cooperación muy intensa bilateral con Alemania y con BMZ en especial. Tiene un foco muy claro en la cooperación en las áreas de protección del clima, un foco claro en medio ambiente y la protección de recursos naturales, por un lado, y por el otro lado, sobre energía (eficiencia energética y energías renovables). Siendo México uno de los dos socios globales de desarrollo en la región, claro que también esperamos que tenga un efecto a nivel regional, en términos de desarrollo, protección del clima, etc.”

“Si hablamos de México como país cooperante emergente se habla en cuestiones de energía renovable, protección del medio ambiente y biodiversidad.”

En el nivel **multilateral** Alemania reconoce a México como un aliado importante, en términos económicos, comerciales y de inversión, pero también en temas sobre las **energías renovables, la protección del medio ambiente y el cambio climático**. A pesar de esto, uno de los funcionarios declara que, como parte de los temas sensibles, considera que México se encuentra en una “crisis política interna”. Esto forma parte de la percepción que los funcionarios alemanes tienen respecto a la situación mexicana y que se relaciona con los temas de buena gobernanza en la CID.

#### **Bienes públicos globales y CTr**

“Alemania tiene un gran interés en que México tome posiciones importantes en cuanto a diseñar políticas de cooperación, porque lo que muchas veces se escribe es que Alemania y México tienen intereses convergentes y muy similares en cuanto al tema de *global public goods* (bienes públicos globales); tiene vinculaciones económicas muy fuertes, por ejemplo, Alemania está preocupada por el tema con el TLCAN, entonces ahí hay un interés de Alemania para apoyar a México.”

“La diferenciación de México es que a pesar de que cada país tiene sus agencias como AMEXCID en México, las cooperaciones triangulares son llevadas a la misma dirección. México es el país que más coopera con Alemania de los países de América Latina, gracias a la diversidad (de proyectos). Al igual que Brasil, sin embargo, ambos países no son países prioritarios sino de cooperación específica. ”

“En términos de uso de las experiencias con esos países para la cooperación con otros países, es decir, la CTr, también se necesita de estos países ancla. Con México todas son áreas que puedes situarlas en problemas globales y en donde Alemania tiene un expertís también.”

A Alemania le interesa, de acuerdo con las respuestas de los funcionarios, el diseño de política de CID mexicana para así continuar como **socios** en temas **de bienes públicos globales y CTr** con el objetivo de intercambiar experiencias con otros países de la región de América Latina. Alemania apoya en este proceso

porque también le es beneficioso a sus intereses, es decir, la mejoría del sistema de CID mexicana representa una mejoría en su cooperación misma con Alemania, así como con países terceros, de América Latina y el Caribe.

## Gobernanza y fortalecimiento institucional en México: intereses y expectativas

### Gobernanza

“La gran diferencia entre las ‘áreas prioritarias’ y el área de Gestaltungsspielraum (margen de acción o maniobra) es que: mientras las primeras tienen estrategias y programas definidos, en la segunda entran proyectos ad hoc.”

“Respecto al tema de gobernanza: no es un tema, ni un foco. Indirectamente cubren temas como la violencia y el problema del asesinato de periodistas.”

“Gobernanza es un aspecto de soft power (poder suave), sabemos que el sector público no funciona muy bien, ya que puede tener problemáticas de ineficiencia, corrupción, de mala coordinación, de una mala política de impuestos, etc. Para mejorar estos temas, por medio de un intercambio con demás expertos en el tema. Sin embargo, no creo que sea una temática especial de los países emergentes.”

Al preguntarles a los funcionarios sobre **gobernanza** en México, muchos de ellos respondieron en dos sentidos, los funcionarios de BMZ reconocen a la gobernanza como parte del área no prioritaria de la CID con México, que corresponde al “margen de acción” donde pueden “entrar” varios temas, entre ellos, el proyecto FI-AMEXCID, que tiene que ver con **problemas de las instituciones**, tales como ineficiencia, la falta de coordinación, la corrupción, mientras que los funcionarios de AA perciben al tema de gobernanza en México más bien respecto a temas críticos tales como la violencia o el asesinato de periodistas, mismo que no se encuentra totalmente relacionado con los proyectos de GIZ en la AMEXCID.

### Intereses y expectativas en el fortalecimiento institucional

“A Alemania le interesa un fortalecimiento institucional: ellos necesitan actores fuertes en los países emergentes para una cooperación en temas globales, hay un interés de Alemania en tener fuertes instituciones en los países, y este proyecto de cooperación no es solo *sui generis* en México, sino también *sui generis* para la cooperación alemana también. El interés de Alemania consiste en contar con fuertes agencias e instituciones en otros países para dialogar mejor con ellas, así crear formas sólidas para CTr. Como un instrumento y como socios políticos con quienes se pueden crear programas en conjunto e influenciar las agendas globales.”

“El fortalecimiento de la AMEXCID, el proyecto de fortalecimiento de la Agenda 2030 con AMEXCID y la oficina de la presidencia, en colaboración con GIZ, entran dentro de este margen de acción. Alemania está interesado a encontrar nuevos instrumentos no tradicionales de cooperación.”

“Cambia el proyecto de formación institucional por dos factores: en relación con los temas globales con estos países emergentes (países ancla) porque son muy importantes para Alemania. Y en términos de uso de las experiencias con esos países para la cooperación con otros países, es decir, la CTr, también necesita de estos países ancla.”

“Son consideradas también como socios para la innovación, en México existe el “Fondo Conjunto México-Alemania” programa innovador para la cooperación de Alemania. El surgimiento de un proyecto con AMEXCID es el único proyecto como tal en otras regiones del mundo. Un proyecto de África del Sur (Sudáfrica) e Indonesia son proyectos inspirados por AMEXCID.”

“El fortalecimiento institucional es un intercambio entre dos partes. AMEXCID, siendo México miembro de la OCDE y también un actor muy ágil en el área de cooperación trilateral, es un actor clave no sólo en México, sino también a nivel regional. Alemania considera importante a México para tener fortalecimiento institucional debido al interés de ofrecer programas de CTr. La consideramos una modalidad muy útil para planificar, monitorear y evaluar programas de desarrollo en la cooperación internacional.”

Como **intereses alemanes** para el fortalecimiento institucional de la AMEXCID, podemos encontrar entre las respuestas de los funcionarios varias coincidencias: primero, Alemania busca contar con **aliados fuertes en temas globales** y de **CTr**, así como la **innovación** en cuestiones bilaterales (por ejemplo, el Fondo Conjunto México-Alemania y la Alianza por la Sostenibilidad) y

la generación de otras modalidades de CID que generen un intercambio de aprendizajes con países terceros. Como **interés particular**, a Alemania le interesa colaborar con socios en el sector bilateral, de CTr o trilateral, que cuenten con **instituciones sólidas**. En este caso, las **agencias de cooperación son instituciones clave**. Asimismo, ven como una ventaja el hecho de que México sea un miembro de la OCDE lo que hace que haya agilizado el proceso, cuestión que no ocurrió con otros casos y, respecto a esto, la mayor parte de los funcionarios coinciden en que se trata de un **caso sui generis** tanto para Alemania como para México, que incluso ha servido de inspiración a otras agencias como lo es las Agencias de Cooperación de Sudáfrica o Indonesia. A continuación, se muestran las últimas respuestas sobre expectativas acerca del fortalecimiento de la AMEXCID:

“El programa de fortalecimiento institucional con la AMEXCID, además de la CTr, puede llegar a ser una posibilidad de entender más de la cooperación internacional implementada por la OCDE. Al mismo tiempo es un intercambio de expertos, mejorar las capacidades de cooperación, pero también visto en la capacitación de la AMEXCID. AMEXCID es muy ágil en el área, tenemos un listado de proyectos de CTr que se realiza en la región. Y así es muy útil intercambiar aprendizajes.”

“Alemania ejecutó un proyecto de cooperación entre agencias nuevas, y la primera reunión se dio en México. Después una experiencia positiva de México con la CID alemana, junto a una decisión estratégica sobre cuál sería el país más adecuado para la AMEXCID, entonces se pensó en Alemania, también en Japón (había un proyecto de cooperación con Japón también), pero no fue tan directo como éste y nosotros cooperamos muy bien con JICA, con los colegas de Japón. Fue un proyecto de México de cooperación entre agencias nuevas, y la primera reunión se dio en México, quien fue el *host* (anfitrión), mientras que el proyecto y el financiamiento era del gobierno alemán y fue un diálogo entre agencias.”

Se podrían identificar recursos de poder suave en estas respuestas cuando uno de los funcionarios describe que como parte del fortalecimiento institucional se encuentra el **mejoramiento de capacidades de CID** del mismo personal de la AMEXCID mediante talleres de capacitación como, por ejemplo, los talleres para el aprendizaje de la **metodología Capacity Works** misma que se explica al inicio

de este capítulo. En estos talleres, el personal de la AMEXCID recibe un aprendizaje específico que parte de una **metodología de trabajo alemana**, con pasos y herramientas que son explicados al principio de este capítulo y que la cooperación alemana busca que los usuarios implementen en su trabajo diario.

Ésta puede constituir una forma específica de **poder suave alemán**, ya que durante el periodo del proyecto FI-AMEXCID I (2013-2016) y FI-AMEXCID II (2016-2019) a pesar de que el personal ha recibido otras capacitaciones internas y externas, la agencia de cooperación predominante ha sido la agencia alemana. Además, en eventos como la reunión y posterior estudio sobre experiencias de PRM en CID, como lo describe arriba un funcionario de GIZ “se pensó en Alemania, también en Japón (...) pero no fue tan directo como éste. Fue un proyecto de México de cooperación entre agencias nuevas, y la primera reunión se dio en México, quien fue el *host* (anfitrión), mientras que el proyecto y el financiamiento era del gobierno alemán”. En este sentido, incluso existe cierta incidencia mediante el financiamiento de proyectos con objetivos que corresponden a los intereses alemanes.

#### Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“Si, citando el ejemplo del programa con AMEXCID y otros más, creo que toda la cooperación con los *Global Development Partners* (Socios Globales de Desarrollo) tiene también un motivo: busca influir en países emergentes como México.”

“Alemania ha utilizado proyectos de desarrollo como instrumentos de *soft power* (poder suave): sí, diría que muchos proyectos de desarrollo al mismo tiempo que ojalá puedan ayudar a resolver un problema de desarrollo mismos, pueden ser una posibilidad de influir en un mal término, pueden ayudar a transportar mensajes y aprendizajes de parte nuestra.”

“Alemania no es un país con una importancia militar, es un país que no se proyecta en términos políticos, (por ejemplo, no es parte del CS de la ONU, etc.) pero sí es un país con una urgencia de economía muy fuerte, al igual que México. La reputación de Alemania en los dos sentidos (tecnológico y de cooperación), es una estrategia de *soft power* (poder suave). Alemania ha

utilizado proyectos de desarrollo como instrumentos de soft power (poder suave), para avanzar una agenda específica. El tema de cambio climático ha creado un proyecto piloto con México en áreas específicas de mediación sustentable, y la cooperación con México sirve de referencia para otros países y la propia discusión de cambio climático.”

“Brevemente, la diferencia entre técnico y financiero: la primera se refiere a programas de auditoría, coordinación, capacitación (capacity building), consultoría, más suave si quiere, especialmente creo en países como México, por ejemplo, puede ser más útil.”

En las respuestas de los funcionarios se aprecia una identificación de **poder suave** que puede interpretarse de dos formas, que puede ser una **influencia positiva o una negativa**. Respecto a la **positiva**, hay un reconocimiento de que dentro de la estrategia con Socios Globales de Desarrollo el motivo es “influir en países emergentes como México”. Como explicación, otro funcionario menciona que Alemania es un país que, al no poseer poder militar, busca otras formas de poder, sobre todo, el poder económico y el poder suave. Como **poder suave** se menciona que “la reputación de Alemania en los dos sentidos (tecnológico y de cooperación), es una estrategia de poder suave. Alemania ha utilizado proyectos de desarrollo como instrumentos de poder suave, para avanzar una agenda específica.” Como influencia **negativa**, se menciona que ésta podrá “ayudar a transportar mensajes” que pueden ser percibidos tal vez, como una imposición o como una condición. Incluso, otro funcionario menciona que:

“Alemania no quiere influir muy claramente en la cuestión política, sin embargo, está siendo forzada a tomar posiciones de liderazgo político, creando una sensibilidad.”

Al respecto, menciona que no se busca incidir mediante un poder político en cuestiones internas del caso mexicano pero que puede ser que, al realizar acciones de liderazgo, llegue a generar tensiones con la contraparte. Por último, entre las respuestas se habla de acciones de CID tales como **programas de auditoría, coordinación, capacitación y consultoría** que forman parte de la **cooperación técnica** y ésta a su vez es una forma “**más suave**” de CID.



### 4.3.3.3 Respuestas de fundaciones políticas alemanas por niveles y temas (Categoría 3)

#### Nivel internacional

##### Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

“Hay un diálogo constante y muy abierto con el BMZ, tenemos esta seguridad de fondos y hay líneas que son metas generales que no es como si recibiéramos órdenes directas del BMZ.”

“Buscando aliados y socios que influyen en la globalización. Sí, se está hablando de socios internacionales, de la globalización, de cómo queremos un mundo globalizado sea, con sistemas autoritarios o democracias, de economías cerradas o abiertas.”

“Las prioridades de la cooperación son, por un lado, el tema de la sustentabilidad y el medio ambiente.”

“Actualmente los temas principales son los temas del clima, cambio climático y aquí la concentración ha sido particularmente a las selvas tropicales.”

Las FPA que actúan de forma independiente a los principales ministerios relacionados con la PE y la CID, que son el AA y el BMZ, sostienen que la relación que tienen con ellas, sobre todo con BMZ, consiste en un **diálogo** constante con ellos, en donde se mantienen relaciones mediante **fondos y líneas de cooperación**. Asimismo, coinciden en que el BMZ **busca aliados y socios frente a la globalización**. Como temas prioritarios, sostienen que se trata de los temas de la **Agenda Verde**, es decir, **medio ambiente, cambio climático y sustentabilidad**.

##### Principales estrategias hacia América Latina y recursos de CID

"Tiene intereses estratégicos, sí porque es como un tema de seguridad, son temas de economía, creo que si, Alemania tiene un interés en una América Latina estable, en países estables en sí mismos pero que también actúen como estabilizadores en su región."

"Vía la KfW se han otorgado préstamos, particularmente para temas de clima, cambio climático y también junto a proyectos de los gobiernos para protección de bosques, como cooperación directa. Siempre se buscó una colaboración política en los temas de las negociaciones climáticas de América Latina."

Como estrategias de CID hacia América Latina, las FPA consideran que a Alemania le interesa que América Latina sea una **región estable** en términos políticos y con la que se pueda colaborar en temas de la **Agenda Verde**, principalmente frente al **cambio climático**.

#### Poder suave hacia países emergentes como socios de CID

"Como potencia emergente, existen planes y estrategias, las cuales antes del 2011 se han diseñado el concepto de 'país ancla' y México entraba."

"Alemania influye de una manera positiva en el sentido de que si apoyamos en una educación dual es porque creemos que acá funciona bien, y no en el sentido de aplicar todo lo mismo en México, sino que, de dar insumos a México para su adaptación, renueve su adaptación técnica. Son parte de la cooperación las contradicciones, es por esto que, el pluralismo es muy importante, también como rasgo de la política de cooperación de Alemania."

"Estas potencias emergentes cuentan con oficinas dentro del país. Porque siempre se necesitan aliados para el tema de cambio climático, seguridad, se necesitan por tener más poder (nivel ONU). Así Alemania siempre ha buscado cooperación con ellos."

Respecto al tema de **países emergentes**, las FPA identifican los debates previos que se tuvieron en Alemania en relación con los **países ancla** y que después, en 2011, se convirtió en la estrategia del BMZ para socios globales de desarrollo. Respecto a la **influencia**, se detalla de forma **positiva** mediante la provisión de insumos técnicos. Por último, se visualizan a los países emergentes como **aliados** para los temas de la **Agenda Verde**.

## Nivel bilateral

### México como país emergente

#### **México como socio de CID**

“Fortalecer la capacidad de México al tomar la responsabilidad de cooperación y jugar el papel que le toca en el mundo internacional.”

“Creemos que tenemos aliados y socios muy importantes, en donde México puede tener un papel muy importante. México tiene una relación muy estrecha con la Unión Europea, pero también con Alemania. Ahora como tenemos desafíos en el norte de México, justamente estamos renovando el Tratado de Asociación con la Unión Europea en México. Éstas son estrategias fuertes.”

“En la actualidad veo que México busca mucho a Alemania por temas económicos, intereses no sólo de compañías privadas sino de economías nacionales, buscando su diversificación. A nivel regional, se ve a México como país de renta media, y en este sentido sí podría ser un socio.”

Se puede visualizar la percepción de las FPA respecto a México como un socio de CID alemana, en donde se busca **fortalecer las capacidades** propias de México y alentarle a que asuma una mayor **responsabilidad** en el **nuevo mundo globalizado**. Como ejemplo de la importancia que tiene México para Alemania, se presenta la renovación del TLCUEM, la cual es vista como una estrategia. Asimismo, uno de los representantes de las FPA relata que existe un interés esta vez no de Alemania, sino de México para promover una diversificación de su comercio. Además de estas respuestas, los representantes agregaron los siguiente:

#### **Socio en temas de energías renovables y cambio climático**

“Se ve en México a un socio en cuestiones de clima, en las instituciones globales. A nivel regional, se ve a México como país de renta media, y en este sentido sí podría ser un socio. Ha surgido la CTr.”

“México es un aliado, un socio muy importante nacional en temas de la globalización, seguridad internacional, cambio climático en temas geoestratégicos, en temas de cambio climático que ha jugado un papel clave y la estrategia de Alemania es el apoyar las estructuras en México y hacerlo un socio internacional importante, pero también se trata de prioridades. Países como México que son aliados en un sentido muy positivo y proactivo.”

“En México, el tema de clima, de energía es siempre muy importante para nosotros, ya que tiene un sector en energía renovables, pero también aún tiene temas importantes con el petróleo, gas natural y energías fósiles y el enfoque es tratar de informar sobre los daños de las energías fósiles, particularmente ligado con el tema de cambio climático. También intentamos convencer y dar información sobre las alternativas de energías renovables y tratar de fortalecer al gobierno ya existente en este sector.

“En México se ha concentrado en el tema de transición de energía a renovables y viviendas, en las áreas urbanas, en la insolación de las casas y su necesidad de utilización de energía, el uso de residuos y el agua, que tienen que ver con el tema de cambio climático.”

“El sector de energías renovables, particularmente las eólicas son las existentes en el país mexicano, sin embargo, han existido manifestaciones entre la población, particularmente en Oaxaca. Desde nuestro punto de vista alemán no es suficiente únicamente pensar en la sustentabilidad, sino con la inclusión de elementos sociales. Y con esto se trata de trabajar en el sentido que el gobierno mexicano, los ministerios tomen en consideración en estos dos aspectos.”

El común denominador de los representantes en relación con México tiene que ver con denominarlo un **socio importante y proactivo**, principalmente en temas que tienen que ver con el uso de **energías renovables**, principalmente eólicas, para así disminuir el uso de energías fósiles, ya que estos impactan al **cambio climático**. Por lo tanto, Alemania ha colaborado con México en la transición hacia el uso de **energías renovables**, sobre todo, en proyectos de viviendas y zonas urbanas. Se puede observar, de acuerdo con las respuestas de la FPA, que en las zonas rurales parece ser que existe una mayor resistencia, como se ejemplifica con el caso de Oaxaca. Las FPA destacan que en la CID no sólo debería de ser suficiente la implementación de una **Agenda Verde**, sino también la **inclusión de actores locales** y el **impacto social** de los proyectos.

## Gobernanza y fortalecimiento institucional en México, intereses y expectativas

“Se busca que la agencia AMEXCID sea un instrumento, una plataforma de coordinación de distintos actores, ministerios que compaginen las cosas para desarrollar una capacidad de actuación externa. Fortalecer a la capacidad de México para actuar externamente con la estrategia para compaginar distintos actores y tomar la responsabilidad que le toca por su tamaño, influencia, por la población que tiene.”

“México tiene un instrumento de cooperación en su propia región, un socio con el que podría trabajar en esta región sin implicarse directamente en cada uno de esos países. Es un aliado o un socio con el que podría trabajar en esta región.”

“¿Por qué le interesa a Alemania el fortalecimiento institucional? Supongo que tiene que ver con la relación entre Centroamérica y México, la cual ha sido muy limitada, y ha sido un esfuerzo de México de fortalecer su papel como actor regional.”

“El fortalecimiento institucional es importante para Alemania, forma parte de la CID de Alemania con México y otros países, debido a que existe una necesidad de fortalecer la independencia y el buen trabajo de estas instituciones para combatir la corrupción, la impunidad, etc. No veo la prioridad de que se invierta dinero en el fortalecimiento de esta institución y no en otros. Desconozco también porque se tomó esta decisión y no conozco los argumentos para esta priorización.”

Los representantes entrevistados narran que el motivo por el cual se decidió que la GIZ colabore en temas de gobernanza y fortalecimiento institucional con la AMEXCID, mediante el proyecto de FI-AMEXCID, tiene que ver con que Alemania ubica a la agencia mexicana como un **instrumento de cooperación regional**, lo cual **beneficia a su propia CID**, con alcance e influencia en América Latina y, sobre todo, en relación con su área prioritaria que es Centroamérica. Además, el proyecto con la AMEXCID le permite **colaborar con otros países de la región** sin hacerlo mediante una vía bilateral, sino **de forma indirecta**. A su vez, Alemania ha aprovechado los objetivos que se ha planteado México, sobre todo a raíz de la LCID de 2011 y el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) en donde se estableció que México debe actuar como un actor con responsabilidad

global. Una de las representantes no tiene mucho conocimiento sobre el tema, por lo que cuestiona los argumentos para su realización.

### Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“Todos esos países del mundo tratan en la política internacional influirse mutuamente y busca aliados internacionales para sus propios intereses, es el rol natural y es algo que no se debería de esconder. Alemania busca en México un aliado y desde luego también quiere usar los distintos medios de *soft power* (poder suave), pero también influir es una cosa, podría decirse tender puentes, buscar aliados, socios y convencer de manera positiva.”

“¿Alemania ha utilizado proyectos de desarrollo como instrumentos de *soft power* (poder suave)? No lo diría así. Suenan como si este proyecto de cooperación “A si tú haces a cambio B”. Y así no funciona. Se entendería como una relación entre socios y amigos, entre Estados y se necesita mucha confianza, entonces creo que en cooperación se trata de fortalecer instituciones y confianza entre actores. Entonces diría que sí, estamos usando CID para forjar alianzas, encontrar socios y fortalecer la CID. Hay un trabajo conjunto en el área internacional pero no lo llamaría instrumento para cierto fin, no.”

En términos de **poder suave**, se acepta una influencia mutua entre Alemania y México, pero también como una forma de **responder a sus propios intereses**. En la primera respuesta, se puede deducir que la CID es vista como un **medio de poder suave**, tal como se cita “desde luego también quiere usar los distintos medios de poder suave”. Mientras que, en la segunda respuesta, el representante considera que no se trata de un uso de proyectos de desarrollo como instrumentos de poder suave, porque considera que este uso se relaciona con una condicionalidad y que más bien se utilizan proyectos de CID para **forjar alianzas entre socios y “amigos”**. Sin embargo, en esta respuesta se puede interpretar una contradicción, ya que, aunque dice que no es un instrumento para un fin, el establecimiento de alianzas ya es un fin en sí. Asimismo, el poder suave se refiere más bien a una incidencia que puede cambiar la forma de actuar del agente en relación con el grupo meta.

#### 4.3.3.4 Respuestas de funcionarios públicos / diplomáticos mexicanos por niveles y temas (Categoría 4.)

##### Nivel internacional

###### Agenda global, pilares y prioridades de CID de Alemania (AA y BMZ)

“(La CID alemana) mantiene diversos canales donde no exclusivamente la cooperación se brinda por conducto de instituciones gubernamentales, sino que también se recurre a otros instrumentos de cooperación como puede ser la misma sociedad civil o el sector privado.”

“Un pilar fundamental en la cooperación alemana es la manera en que se privilegia en todos los proyectos que se mantiene la necesidad de atender los ODS, y en general la sustentabilidad de todas las razones que se llevan a cabo en favor del desarrollo.”

“El interés personal que tiene la política alemana en la materia de energías renovables se encuentra en línea con las grandes posiciones alemanas de política exterior en materia de política sostenible.”

Los diplomáticos mexicanos perciben que la política de CID alemana se caracteriza por ser **multiactor, descentralizada**, que incluye a otros **actores no tradicionales** como la sociedad civil y el sector privado, misma acción que se refleja a nivel internacional y bilateral. Además, ubican como agenda “guía” a la **Agenda 2030** y **los ODS**, así como los lineamientos de **sostenibilidad** como el sello de la PE alemana.

###### Principales estrategias hacia América Latina y recursos de CID

“Depende del tipo de cooperación y el esfuerzo que se lleva a cabo. La cooperación que se realiza hacia América Latina tiene un balance adecuado en función de nivel de desarrollo que tienen los países.”

“Dado el nivel de desarrollo, coinciden prioridades con los recursos destinados. En la medida que dediquemos desde nuestros países más atención en la tarea de promoción de proyectos de

cooperación científicos estrictamente hablando es que se puedan encontrar mayores niveles de recursos económicos o de inversión, equitativas por ambas partes.”

Ambos diplomáticos coinciden en que las estrategias y recursos destinados hacia América Latina dependen del **nivel de desarrollo de los países de la región**, ya que, dependiendo de su estatus, ya sea como **países de renta baja o países de renta media y renta media alta**, los temas y el financiamiento de CID varia. Estas respuestas concuerdan con lo expuesto por los académicos y funcionarios alemanes. El segundo diplomático menciona que, para aumentar el financiamiento entre ambos países, se tiene que generar más promoción en temas de ciencia y tecnología.

#### Poder suave hacia potencias emergentes como socios de CID

“Cinco potencias que escogieron los alemanes fueron: México, Brasil, Sudáfrica, China e India. Los invitaron a la reunión del G7 para conversar y discutir algunos temas globales. Se debe de reconocer la capacidad de los alemanes de ver esta agenda, impulsar esta agenda. Se refleja en la alianza global y en el G20. Alemania es de los países que más han buscado abrirse a los países emergentes.”

“Hay un interés en ayudar a sus compañías, obviamente siempre es una forma de mejorar las relaciones bilaterales. Sin embargo, siento que de una manera bastante genuina hay un deseo de contribuir a un concierto internacional.”

En cuanto a la relación con países emergentes como socios de CID, las respuestas de los diplomáticos hacen referencia al sentido histórico de la relación de Alemania con los países emergentes, la cual surgió a partir del proceso de Heiligendamm y como antecedente del G20, en donde México formaba parte de ese grupo. Respecto a los **intereses alemanes con las potencias emergentes**, se mencionan dos, uno de tipo **económico** con la intención de apoyar a las empresas alemanas, pero también percibe una forma **“genuina” para lograr que las potencias emergentes se adapten a la globalización.**



## Nivel bilateral

### México como país emergente

“Con México existen proyectos de cooperación más elaborados en energías renovables gracias a los avances de México en esta materia.”

“Refuerzan la hipótesis que Alemania le interesa que México fortalezca sus instituciones de cooperación para poder incluirlo como país emergente a estas discusiones, al modelo del CAD.”

México se observa como un país emergente con el cual existen proyectos como parte de la **Agenda Verde**, en específico, en **energías renovables**. Sin embargo, uno de los funcionarios mexicanos plantea la hipótesis de que el proyecto FI-AMEXCID responde a un **interés** de Alemania en que México puede convertirse, en algún momento, en miembro del CAD y responda a sus lineamientos. Esta idea, aunque puede ser convincente debido con ciertos intereses de los países de la OCDE, en la realidad es difícil que se realice en en corto y mediano plazo, ya que México todavía no cuenta con un alto nivel de desarrollo al grado de dejar de ser receptor, para ser solamente cooperante. Además, actualmente México no tiene un gran interés es convertirse en miembro del CAD. Sin embargo, si existiera un interés de Alemania en este sentido, sería una forma de **poder suave**.

### Gobernanza y fortalecimiento institucional en México, intereses y expectativas

“Los objetivos que se perciben es fortalecer el andamiaje institucional y contribuir a la mayor eficiencia y calidad de los programas y políticas de cooperación con los países. Sin embargo, deben buscar adecuarse a nuestras propias circunstancias; aplicarlas conforme a nuestras propias condiciones, las cuales tienen que ver con restricciones presupuestales, administrativas de todo tipo, como personal humano, o recursos económicos.”

“En algunos momentos la AMEXCID tiene esa tendencia de verse como receptor y de no empezar a ser más como un cooperante. El proyecto alemán debería ayudar a fortalecer a la AMEXCID como una institución que hace cooperación. De alguna manera nuestra relación con Centroamérica

ha bajado, tanto en la política como en la económica y también porque cambió nuestra visión de país con el TLCAN. Al recibir ayuda también está viendo los beneficios de la recepción y de esa manera hay una especie de trade off que no es evidente. La AMEXCID valora de una manera distinta la ayuda que recibe México. El interés de la AMEXCID es recibir ayuda de Alemania. La LCID es una ley que claramente (además yo estoy de acuerdo con eso) desde mi punto de vista está dirigida a fortalecer al México cooperante, no es una ley que esté muy preocupada de ver a México como receptor.”

Entre las respuestas, el primer diplomático conoce muy bien el proyecto y considera como objetivos del proyecto FI-AMEXCID “fortalecer el andamiaje institucional y contribuir a la mayor eficiencia de los programas y políticas de cooperación con los países” que son socios de la AMEXCID. Como punto interesante, éste menciona que, no obstante, se deben de tomar en consideración las características propias de la AMEXCID misma, la cual tiene con muchas limitaciones, tales como la insuficiente cantidad de recursos tanto financieros como humanos con los que cuenta y que dificultan las mismas tareas de la AMEXCID.

Mientras que el segundo diplomático menciona que, al ser México un **país dual** que recibe y otorga CID, el proyecto FI-AMEXCID debería de enfocarse más a su labor como **cooperante**, sobre todo hacia Centroamérica, donde considera que la cooperación con esta ha disminuido y en general ha habido un distanciamiento con la región desde la firma del TLCAN. Al analizar esta respuesta, se puede interpretar que la AMEXCID se ha beneficiado de forma directa con el proyecto FI-AMEXCID, por ejemplo, en capacitaciones, pero debería de enfocarse más en fortalecer su rol como cooperante, con las herramientas que ya posee la misma AMEXCID, por ejemplo, la LCID.

Poder suave en proyectos de cooperación y desarrollo de capacidades

“(Alemania busca) contribuir para mantener una política de CID: contribuir con el desarrollo de otro. Es un acto de esfuerzo de CID de un país hacia otro. Y así tener beneficio entre ambas partes. Contribuir al desarrollo económico y social de los países con los que trabaja y al cumplimiento de

los objetivos, en este caso, de las metas acordadas multilateralmente de las OI, en materia de las agendas G20. La política de cooperación alemana no percibe otra cosa aspectos que tienen que ver con la cooperación para el desarrollo más allá independientemente a consideraciones de este tipo.”

“Contribuir a un mundo mejor, donde estas potencias emergentes logren encajar de una manera conveniente para todos al concierto internacional de naciones, donde estas potencias se adapten de una manera pacífica. No veo que lo estén haciendo desde una postura de intereses nacionales alemanes.”

Como respuesta a la pregunta si los diplomáticos mexicanos podían identificar aspectos de **poder suave** en el proyecto de FI-AMEXCID, ambos coincidieron en que Alemania busca contribuir a la política de CID alemana para también **incidir en el desarrollo** del otro. De esta forma se puede lograr un **beneficio mutuo**, para que las metas establecidas en el nivel bilateral contribuyan también en el nivel multilateral. En cuanto al poder suave, el primer diplomático no percibe que se trate de un poder suave, más que de un interés para el desarrollo, mientras que el segundo, percibe más un interés a nivel multilateral, más idealista, en donde las potencias emergentes se adapten pacíficamente a la globalización y no visto como parte de un interés nacional. En este sentido, la impresión es que en general, los diplomáticos mexicanos a diferencia de los actores alemanes no ven de forma “tan” positiva la idea de llegar a ser un sujeto de poder suave de otro país.

Finalmente, a manera de cierre del capítulo, se extrajeron de las respuestas de las entrevistas de todas las categorías y temas, aquellos conceptos que mejor representaban y eran mencionados con mayor frecuencia, que han sido calificados como parte de los valores, la cultura y la política exterior. En el Cuadro 6 se pueden encontrar como los valores más representativos de los valores, a los “DDHH”, las “ONG” y los “refugiados/migración”. Entre los más representativos de cultura, la “educación”, las “ideas” y las “experiencias”; y entre los más representativos de PE se encuentran los “socios”, las “estrategias” y el

“intercambio/diálogo”. Estos conceptos a su vez se reflejan en las nubes de palabras por recurso correspondientes a las Figuras 7, 8 y 9.

Valores	Cultura	Política Exterior
DDHH	Educación	Socios
ONG	Ideas	Estrategias
Refugiados/Migración	Experiencias	Intercambio/ Diálogo
Democracia/Estado de derecho/Pluralismo/ Gobernanza/Transparencia	Año Dual/Educación Dual/Intercambio Dual	Cambio Climático/ Agenda Verde
Responsabilidad	Medios	Instituciones/ Fortalecimiento
Valores Occidentales/Misma base de valores	Historicidad	Cooperación Bilateral
Sociedad Civil/Política Social/Involucración/ Humanismo/ Seguridad Ciudadana	Bibliotecas/Universidades	Intereses
Eficiencia/Eficacia	Cooperación Educativa/Academia	Horizontalidad
Reflexión	Asesoramiento	Colaboraciones
Capacidad	Promoción/Gestión/Eventos	Países Emergentes
Legitimidad	Población	Regionalismo

*Cuadro 6. Conceptos más representativos por recurso de poder suave de las cuatro categorías de entrevistas (académicos y funcionarios públicos alemanes, fundaciones políticas alemanas y diplomáticos mexicanos).*

*Elaboración propia.*



Figura 7. Nube de Valores: conceptos más representativos.

Elaboración propia.



Figura 8. Nube de Cultura: conceptos más representativos.

Elaboración propia.



## CONCLUSIONES

El objetivo general de esta investigación consistió en identificar y analizar la existencia de elementos de poder suave en la CID de Alemania en dos niveles: en el nivel internacional mediante la estrategia de cooperación hacia países emergentes y en el nivel bilateral mediante proyectos de cooperación en el rubro de democracia y buena gobernanza, en específico, en el proyecto de FI-AMEXCID (2013 - actualmente). Para su realización, se plantearon algunas preguntas que fungieron como guía, cuyas respuestas se trataron de desarrollar con amplitud y profundidad, y que construyeron el contenido de los cuatro capítulos. A continuación, se expondrán algunas consideraciones finales de esta investigación y sus principales hallazgos.

Para cumplir con el objetivo, primero, se presentó un marco teórico y conceptual que sirvió como marco de referencia y guía para abordar el desarrollo de la investigación, con el fin de conocer con mayor detalle los conceptos clave de poder suave, así como su evolución conceptual correspondiente; y, comprender el caso de la CID alemana hacia el exterior y, en específico, hacia México, mediante los enfoques teóricos de las RRII. En este primer capítulo también se planteó, de acuerdo con distintos autores, el rol de la CID como instrumento, medio, herramienta o interés de la PE de un Estado-nación. En ese sentido, se buscó demostrar que cada Estado posee una percepción distinta respecto al uso de la CID y su relación con la PE. El común denominador, sin embargo, es la intención en el uso de la CID en favor de los intereses nacionales de cada Estado.

En el caso de la CID alemana, se destacaron algunos de sus intereses económicos y políticos en México, mediante el comercio exterior y la IED de las empresas alemanas, así como de actores gubernamentales y no gubernamentales en materia de recursos humanos y materiales proveídos por una economía emergente, con un amplio territorio, población joven y poseedora de una diversidad de recursos naturales; en cuanto a los intereses políticos, se pueden

reconocer principalmente los que corresponden a la “mediana política”, es decir, aquellos que corresponden al medio ambiente, la energía, la sostenibilidad y en menor medida, a la gobernanza y la democracia, en el cual se incluyen los temas de fortalecimiento institucional. La CID puede ser entonces utilizada como un instrumento que acompaña a los intereses relacionados al poder económico y político, es decir, mediante un tercer poder: el poder suave.

Con el fin de comprender la política y el modelo actual de CID de Alemania, resultaba necesario tomar en cuenta algunas consideraciones históricas. Después de una exhaustiva investigación, en el segundo capítulo se expusieron algunos de los cambios políticos, económicos y sociales que incidieron en la PE y en la CID de Alemania como consecuencia de la reunificación y que, en su mayoría, se han mantenido vigentes hasta la actualidad. Asimismo, se definieron las acciones externas de PE y de CID de Alemania definidos por sus principios, pilares y marco legal, así como por las acciones de los ministerios como tomadores de decisiones (BMZ y AA) y el de sus agencias como implementadoras (GIZ y KfW).

En este sentido, cada ministerio tiene sus propias estrategias y posicionamientos que muchas veces pueden impactar positiva o negativamente en la coherencia de las acciones de CID hacia el exterior. Esto es importante para el poder suave, ya que éste efectivamente se puede ejecutar mediante el establecimiento de estrategias; no obstante, mientras que la coherencia de estrategias puede fortalecer el poder suave, una falta de coherencia puede debilitarlo. Estas características son, sin lugar a duda, propias de la CID alemana, definen su actuación hacia el exterior y sirven para entender sus motivos que, más allá de una política de CID ética y humanitaria, son el reflejo de una lógica de política interna y se encuentran absolutamente asociados a sus intereses de PE.

En el marco de la estrategia de CID hacia países emergentes, en el segundo capítulo se realizó también un breve recuento de la trayectoria de Alemania ante el surgimiento de un mundo multipolar y un cambio en el paradigma



del desarrollo después la reunificación, en donde la CSS comenzó a ganar espacios y tener mayor presencia como modalidad de CID, que reivindicaba a la CT entre países en desarrollo y en donde el desarrollo de capacidades comenzó a adquirir mayor fuerza. Ante este panorama, Alemania, como donante tradicional de CNS, comenzó a idear estrategias, sobre todo desde los sectores académico y gubernamental, para no quedarse fuera de este nuevo “juego” y posicionarse en su relación con los países del sur. Fue así como los conceptos de países “pivote” y “ancla” fueron utilizados, para posteriormente convertirse en “socios de desarrollo global” como parte de una estrategia del BMZ. Esta estrategia fue acelerada y reforzada por el proceso de Heiligendamm, el cual constituyó un parteaguas no sólo para la CID alemana, sino para la gobernanza global, ya que representó un reconocimiento por parte del grupo selecto de países desarrollados hacia los países emergentes en la solución de problemas globales que, en ese momento, se trataba de una crisis económica global. Este proceso derivó en el G20, considerado como uno de los principales foros políticos y económicos mundiales, y un referente de la gobernanza global.

La Estrategia de Cooperación al Desarrollo con Socios de Desarrollo Global (2011-2015) ha sido un intento de establecer en un documento de posicionamiento oficial los ejes y las líneas de acción en torno a un grupo de países emergentes, seleccionados por poseer características “comunes” de acuerdo con la visión alemana: Brasil, India, Indonesia, China, Sudáfrica y México. Entre las características comunes que el BMZ estableció se encuentran: una identificación como grandes economías que se encuentran en crecimiento, el compartimiento de valores e intereses, su influencia y alcance regional, su creciente posicionamiento en foros y organismos internacionales, su capacidad de gestión como cooperantes del sur y su rol para la solución de problemas globales. No obstante, las diferencias tanto con Alemania como entre ellos saltan a la vista y no se pueden ocultar, lo cual lo hace algo problemático. Estas diferencias se pueden observar, por ejemplo, en el tamaño del PIB, en índices de desigualdad, corrupción y gobernabilidad, por no mencionar diferencias en los valores, cultura y PE, que son

parte de los recursos de poder suave de acuerdo con Joseph Nye. Estas diferencias, aunque en los posicionamientos oficiales no son tan evidentes, son reconocidas por Alemania en la misma estrategia, en la cual se establecen dos líneas de acción hacia estos países: en el nivel bilateral y en el nivel internacional.

Entre esas dos líneas, la cooperación bilateral, caracterizada por ser personalizada y estratégica, es prioritaria para Alemania, misma que se refleja mediante el alto porcentaje destinado a la AOD en el ámbito bilateral y el número de proyectos y programas especiales por país. Por lo tanto, esta estrategia es el reflejo de una serie de intenciones de la política de cooperación de Alemania: asociarse con países con los que comparte valores e intereses, tales como la responsabilidad; llegar a terceros países mediante su influencia regional y el uso de instrumentos como la CT y la CTr, modalidades de cooperación en las que Alemania cuenta con experiencia; concentración de la agenda casi en su totalidad en temas relacionados al desarrollo sostenible y la prevención del cambio climático, los cuales se encuentran totalmente alineados con los intereses de PE de Alemania. Estas intenciones reflejan claramente elementos de un poder suave alemán en países emergentes.

La cooperación bilateral Alemania-México, como un caso entre los denominados socios de desarrollo global y descrito en el tercer capítulo, se ha caracterizado por poseer acercamientos y distanciamientos a lo largo de su historia. No obstante, es una relación de cooperación que ha evolucionado, de una cooperación primordialmente económica y comercial, hacia una cooperación compleja en diversos ámbitos. Con base en los dos niveles de cooperación y en el marco de una serie de convenios y mecanismos previamente negociados y establecidos por las Comisiones Mixtas México - Alemania, la cooperación técnica bilateral se realiza mediante programas y proyectos, implementados por actores como GIZ y KfW. Por lo tanto, se planteó que, por medio de acciones específicas en proyectos de cooperación, era posible identificar elementos de poder suave alemán en México en el nivel bilateral con Alemania. En México, los principales

ejecutores de CT alemana son la GIZ y el KfW, quienes debido a su participación en proyectos de cooperación entre México y Alemania podrían constituir por sí mismo elementos de poder suave, que se demuestran mediante el establecimiento de representaciones y equipos de trabajo al interior de algunas dependencias públicas mexicanas, por ejemplo, en AMEXCID Y SERMANAT, así como el reciente incremento en el número de proyectos y colaboradores en ese rubro. Aquí también se agregaría como otro elemento la participación del BMZ como tomador de decisiones, al ejercer su poder como financiador principal de GIZ en México y tener un representante propio en la Embajada de Alemania en México con el fin de supervisar de cerca sus labores y proyectos.

Asimismo, se puede interpretar en mayor medida un poder suave “verde” alemán, mediante el análisis de la agenda de GIZ y su portafolio de proyectos, de los cuales alrededor de un 70% de ellos se encuentran dirigidos hacia temas de la Agenda Verde, mientras que menos de un 20% de los proyectos se encuentran dirigidos a temas de buena gobernanza. Por lo tanto, se podría señalar que el poder suave en México se enfocaría hacia temas de biodiversidad, energías renovables, sustentabilidad y lucha contra el cambio climático y, en menor medida, en temas de buena gobernanza y fortalecimiento institucional. Esto se puede confirmar mediante la clasificación de temas prioritarios y no prioritarios, en donde se establecen los temas de la Agenda Verde como prioritarios, a los cuales se le asigna una mayor cantidad de recursos financieros y humanos, y que cuenta con una mayor participación de dependencias públicas mexicanas como contrapartes (SEMARNAT, CONANP, SENER y CONAVI, entre otras) mientras que los temas de gobernanza y fortalecimiento institucional son temas no prioritarios que cuentan con un “margen de acción”, es decir, incluye temas que no necesariamente fueron contemplados en un principio y que se busca sean “innovadores”, que cuentan con un número menor de recursos y colaboradores. En este sentido, el poder suave alemán en temas de gobernanza y democracia en México se ve disminuido al no tener un enfoque estratégico fuerte en comparación con el de la Agenda Verde.

Por último, se seleccionó el proyecto de FI-AMEXCID fases I y II (2013 - actualidad), por ser un proyecto *sui generis* de cooperación en agencias de cooperación, de la agenda de buena gobernanza en América Latina, en el marco de la cooperación de Alemania hacia países emergentes, para realizar un análisis bajo el enfoque del poder suave de acuerdo con la definición de Joseph Nye y sus tres recursos: valores, cultura y PE. En el cuarto capítulo se muestra que, entre los resultados que se obtuvieron mediante el análisis cualitativo y de entrevistas realizadas a académicos y funcionarios públicos alemanes, representantes de fundaciones políticas alemanas y diplomáticos mexicanos, se identificaron algunas de las siguientes actividades que podrían interpretarse como poder suave:

- Primero, durante la fase de inicio de proyecto, fue la AMEXCID, a través de la SRE, quien solicitó la asistencia técnica a BMZ mediante la GIZ, para que pudiera apoyar en el fortalecimiento institucional de la nueva agencia, previo al resultado de un análisis interno en donde se identificaron a los países que contaban con las mejores prácticas en términos de gestión de agencias de cooperación. La cooperación alemana resultó atractiva para la cooperación mexicana debido a su prestigio en cooperación técnica, su proyección de eficiencia y efectividad respecto al uso de recursos financieros y humanos, su solidez técnica y administrativa, su énfasis en la calidad y en la inclusión de otros actores de CID. Esta acción puede ser percibida como parte del poder suave alemán.
- Segundo, la ejecución del proyecto se logró, a diferencia de otros socios globales de desarrollo, no sólo derivado de una relación bilateral positiva, sino a una serie de valores y cultura occidentales compartidos, una visión similar de cooperación y desarrollo, y a una concordancia de intereses en PE. Entre los valores y cultura occidentales compartidos, se encuentran la democracia, la gobernanza y la importancia que se les atribuye a las instituciones. En cuanto a la visión similar de cooperación y desarrollo, se encuentra su pertenencia a la OCDE, lo que significaba para Alemania que

México tendría una mayor apertura hacia la cooperación tradicional en comparación con otros países pertenecientes a la CSS y una serie de coincidencias respecto a la visión de desarrollo de capacidades y el establecimiento de los ODS como agenda nacional de desarrollo. En relación con la concordancia de intereses en PE, se encuentran el multilateralismo, el establecimiento de alianzas globales en el marco de foros como el G20, la lucha contra el cambio climático y el uso de la CTr. Por lo tanto, cuando se comparten valores, cultura, política exterior y visiones de cooperación, se facilita el poder suave.

- Tercero, durante la fase de formulación, parte de los acuerdos consistieron en la aportación de recursos financieros, humanos y materiales para la ejecución del proyecto. En efecto, el BMZ destinó recursos financieros para el proyecto, mientras que la AMEXCID aportó recursos humanos y materiales, como expertos y personal auxiliar y, la asignación de un espacio físico al interior de la AMEXCID, entre otros. La presencia física del equipo de GIZ también podría interpretarse como una forma de generar influencia del *know-how alemán* de manera directa, al colaborar estrecha y continuamente con los equipos de las diferentes direcciones generales de la AMEXCID, incidiendo indirectamente en los procesos internos de creación de sistemas, planeación, monitoreo y evaluación. Esto, puede constituirse como un elemento más de poder suave.
- Cuarto, durante la fase de ejecución otro elemento de poder suave sería la inclusión de temas que son prioritarios para la CID alemana, como lo son los temas de la Agenda Verde y la CTr. Entre los temas de la Agenda Verde se encuentran la lucha contra el cambio climático, el uso de energías renovables, la biodiversidad y la sostenibilidad. Muchos de los proyectos de CTr con México se enfocan en estos temas y se encuentran estrechamente relacionados al modelo alemán de economía verde. La transición energética hacia el uso de energías renovables en proyectos de desarrollo

urbano y de viviendas es altamente atractiva no sólo para el gobierno alemán, sino para empresas alemanas que comercian con estas tecnologías en países emergentes. La consolidación de la CTr de México es otro tema totalmente estratégico para Alemania, ya que esta modalidad de cooperación les puede permitir llegar a países a los que anteriormente no se tenía acceso, como el caso de la cooperación con Cuba en materia de energía y eficiencia energética.

- Quinto, como parte de la fase de ejecución, existe un reconocimiento del interés de la CID alemana en temas como la transparencia y la rendición de cuentas en acciones como consultoría, capacitación, coordinación y evaluación, los cuales se consideran temas “suaves” de CID. El equipo de GIZ responde finalmente a la lógica alemana de monitoreo y evaluación que le es establecida por mandato y, en consecuencia, puede generar cierta tensión o presión en la contraparte mexicana. Al incidir en procesos internos que implican acciones de liderazgo de GIZ, la contraparte puede percibir elementos de poder suave.
- Sexto, la GIZ (como ejecutora) y el BMZ (como financiador y tomador de decisiones) se pueden observar como agentes de poder suave al incidir en la conformación del SMCID, específicamente en tres ámbitos: en las agendas globales, en la inclusión de nuevos actores y en la capacitación. Por su parte, la AMEXCID, además de ser la contraparte del proyecto, también es el grupo meta; es decir, tiene una doble función, ya que además de co-gestionar el proyecto a nivel institucional, lo implementa a nivel individual mediante los talleres de capacitación dirigido a sus propios trabajadores y otros actores que cooperan con la AMEXCID, como es el caso de las APF, el sector privado y los gobiernos subnacionales. Como un ejemplo de esto, se encuentra la metodología de *Capacity Works* para la gestión de proyectos al estilo alemán y el cual se busca que los usuarios implementen en su trabajo diario. Éste puede constituir una actividad de

poder suave alemán, ya que ha sido una de las metodologías predominantes dentro de los talleres de capacitación de la AMEXCID. Respecto a las alianzas para llegar a posicionamientos conjuntos, y como parte de la estrategia hacia socios globales de desarrollo, se encuentran foros como la Reunión de Alto Nivel de la AGCED realizado en la Ciudad de México en 2014 apoyado por parte del proyecto FI-AMEXCID o las reuniones en México de los Amigos de Monterrey, derivados del Consenso de Monterrey de 2002. En estos foros la GIZ ha tenido una fuerte participación en el tema de financiamiento y liderazgo político, que podría deducirse también como poder suave.



# Instituto Mora

## CONSIDERACIONES FINALES, PROPUESTAS Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Al hablar del proyecto de FI-AMEXCID es prácticamente imposible no hablar de la creación y desarrollo de la propia AMEXCID. Como parte de las consideraciones finales, se trata de una agencia que todavía se encuentra en construcción, con fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas. Entre las fortalezas se encuentra una agencia que cuenta con una Ley de CID que le otorga un mandato definido y otros cuatro pilares que funcionan como herramientas del SMCID: el RENCID, el FONCID, el PROCID y la propia estructura administrativa de la AMEXCID; que cuenta con una experiencia previa en cooperación técnica que procede principalmente de las dependencias de la APF, orientada primordialmente hacia Centroamérica y con un personal joven y calificado. No obstante, entre las debilidades o áreas de oportunidad se encuentran el límite presupuestal, recursos humanos insuficientes frente al exceso de trabajo cotidiano y la rotación de personal, tanto a nivel operativo como en el alto nivel. Por ejemplo, durante la administración actual (2012 - actualidad) hubo tres cambios de secretarios de relaciones exteriores y tres directores ejecutivos de la AMEXCID; estas condiciones disminuyen la capacidad para cumplir de manera óptima con los objetivos establecidos en proyectos como el de FI-AMEXCID.

Ahora bien, como parte de las oportunidades, México se encuentra frente a un periodo de transición gubernamental, entre el final de una administración encabezada por Enrique Peña Nieto y el inicio de otra, la cual se encontrará bajo la administración del virtual presidente electo Andrés Manuel López Obrador, quien, por primera vez en la historia de México, llega de la mano de un partido de izquierda y con una amplia mayoría en el congreso. Surgen entonces varias preguntas, ¿cuál será el panorama del SMCID? ¿Cómo será el papel del virtual canciller de México respecto a la CID mexicana? ¿Se le otorgará un mayor peso a la AMEXCID en términos de recursos financieros y humanos o habrá una disminución de éstos? ¿Qué sucederá con el proyecto FI-AMEXCID? ¿Cómo será



la relación entre México y Alemania con el nuevo gobierno? ¿Acaso ocurrirá un cambio significativo?

Es difícil predecir estas respuestas; sin embargo, algunas de éstas pueden esperarse: la AMEXCID se encuentra construida bajo los pilares del SMCID, mismos que resultan difíciles de remover, sin embargo, se debe de contemplar que el nuevo gobierno contará con el respaldo del congreso para realizar reformas, en caso de que así lo estimara; el panorama de la CID en México para el siguiente sexenio se sostendrá en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y probablemente, la Agenda 2030 seguirá prevaleciendo como agenda internacional de desarrollo. A pesar de que en los últimos meses de la administración saliente el tema que ha predominado ha sido la relación con EUA, el equipo de transición ha hecho énfasis en la generación de acuerdos sobre la base de “la cooperación para el desarrollo”. En este sentido, se esperaría que esta propuesta de CID se mostrara no sólo en la relación con EUA y Centroamérica, sino también con América Latina, Europa y el resto de los países del mundo, incluida Alemania. Mientras tanto, es muy probable que los proyectos de cooperación previamente acordados con GIZ sigan su curso, debido a que éstos se encuentran determinados por acuerdos y compromisos anteriormente establecidos. En relación con el presupuesto, existe incertidumbre, ya que el nuevo gobierno ha prometido una política de austeridad. No obstante, una mayor asignación de recursos financieros y humanos a la AMEXCID daría una señal sobre su importancia estratégica en PE. Asimismo, el proyecto de FI-AMEXCID continuará, por lo menos, hasta junio de 2019. Si acaso hubiera una tercera fase del proyecto, sería una decisión que tomarían en conjunto ambas partes con base en sus intereses, expectativas y preferencias.

Respecto al poder suave, a pesar de que se han realizado estudios como el de *Portland Soft Power 30*, considerado como el principal ranking de poder suave en la actualidad y en donde en éste se miden acciones de PE y CID de forma agregada, no existe un estudio que se concentre sólo en programas o proyectos

de cooperación. Al no existir una metodología previa o enfoque analítico que se concentre en proyectos específicos CID y en el que, además, se realice un análisis mediante los tres recursos de poder suave, este estudio intentó ser un aporte en este rubro. No obstante, el uso del poder suave para el análisis de casos no es una tarea fácil, debido a sus limitaciones y alcances. En primer lugar, los resultados de una estrategia de poder suave pueden ser visibles en el largo plazo y no en el plazo inmediato. Por lo tanto, esta razón dificulta la medición y el establecimiento de indicadores. Además, identificar el poder suave en un proyecto de cooperación no es fácil de realizar, debido a que se trata de un proyecto de gestión compartida, en donde el rol del grupo meta no queda totalmente claro y, por lo tanto, resulta complejo determinar dónde empieza uno y termina el otro. Aún cuando puede haber influencia hacia ambos lados y se intenta establecer horizontalidad, la relación entre Alemania y México se trata de una caracterizada por una CNS, asimétrica, en donde es más factible que uno de los dos países genere persuasión y atracción hacia el otro para el logro de sus objetivos, es decir, un poder suave.

Mientras que en algunas ocasiones la concentración de acciones de PE y CID en una misma dirección favorece el poder suave, en otras ocasiones la expresión de distintos actores que proyectan acciones externas de cooperación se puede interpretar como algo negativo. Por ejemplo, la falta de coordinación o coherencia en la proyección de CID puede ser algo perjudicial para la PE. Asimismo, el poder suave puede considerarse una “carta” fuerte o una “ventaja” frente a política dura. En el caso de Alemania y México, ¿cómo se pueden generar balances de poder, y no sólo de poder suave, mediante los tres recursos? En un caso de cooperación bilateral, primero se podrían identificar asimetrías, con el fin de identificar las debilidades e incluso, las amenazas, para así poder trabajar en ello. En este sentido, el análisis de entrevistas por recurso (valores, cultura y PE) ayuda a visualizar con detalle la percepción de actores internos y externos sobre qué recursos permiten la generación de poder suave de un país, ya sea de forma intencionada o no intencionada, y que, de esta forma, constituye una herramienta

para la toma de decisiones en CID y en PE. Finalmente el poder suave se encuentra enlazado a los intereses nacionales y debe de entenderse, más allá de algo positivo o negativo, como una forma más de poder.

Debido a las limitaciones temporales y de espacio en esta investigación, no fue posible abordar temas que habrían sido de interés para el lector. No obstante, este ejercicio permitió identificar otras líneas de investigación que se sugiere podrían abordarse en el futuro:

- 1) La percepción de poder suave desde el grupo meta en lugar del agente (desde la contraparte mexicana, es decir, desde la AMEXCID).
- 2) El poder suave “verde” de Alemania: la cooperación de GIZ en México o en el nivel multilateral.
- 3) El poder suave del AA y sus instituciones derivadas en el exterior.
- 4) Cooperación de FPA como ejemplo de poder suave en México. Estudios de caso de las Fundaciones Konrad Adenauer, Friedrich Nauman o Friedrich Ebert.
- 5) El sector empresarial de Alemania como ejemplos de poder suave: los estudios de caso de empresas automotrices en Puebla o en la región centro de México.
- 6) Poder suave de Alemania con otros socios globales de CID (India, Indonesia, Brasil, China o Sudáfrica).
- 7) Poder suave de acciones externas (CID o PE) hacia países emergentes: el Año Dual México-Alemania o el programa *Managing Global Governance*.
- 8) Poder suave de OSC alemanas en México en temas de gobernanza: por ejemplo, estudio de caso sobre los asesinatos de periodistas.



<b>Sectores/ Áreas de CID</b>	<b>Proyectos</b>	<b>Descripción / detalles</b>
<p><b>Política ambiental y protección de recursos naturales (medio ambiente y clima)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Manejo Integrado del Paisaje para la protección de la biodiversidad en la Sierra Madre Oriental (BMZ)</li> <li>*Conservación de la biodiversidad en el Eje Neovolcánico (BMZ)</li> <li>*Protección y uso sustentable de la biodiversidad marina y costera en el Golfo de California (BMU)</li> <li>*Protección y uso sostenible de la Selva maya gestión Ambiental Urbana e Industrial II (BMZ)</li> <li>*Protección de la biodiversidad en la Sierra Madre Oriental (BMZ) (terminados)</li> <li>*Ecovalor Mx - Valoración de los servicios ecosistémicos en áreas naturales protegidas (BMU)(terminado)</li> <li>*Participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven del uso y manejo de la diversidad biológica (terminado)</li> </ul>	<p>México es uno de los países con mayor biodiversidad en el planeta. La GIZ usa instrumentos innovadores para lograr estas metas. Un ejemplo, México cuenta con 176 áreas naturales protegidas. Los servicios que proveen sus ecosistemas - como agua potable y aire limpio- sustentan el bienestar humano y la economía nacional. Sin embargo, estos beneficios aún no son ni reconocidos ni valorados.</p> <p>La GIZ trabaja con la CONANP (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) para incorporar el valor de los servicios ecosistémicos en las políticas públicas y demostrar su importancia como base del desarrollo de México. De igual manera, apoya a sus contrapartes en la reproducción de buenas prácticas de conservación y el uso sustentable de los recursos marino-costeros en el Golfo de California y en establecer corredores ecológicos en la Sierra Madre Oriental o la Selva Maya.</p>
<p><b>Política de cambio climático (medio ambiente y clima)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Medidas voluntarias de mitigación del cambio climático (NAMA) en la construcción de viviendas nuevas (BMU/DECC)</li> <li>*Alianza mexicana-alemana de cambio climático (BMU)</li> <li>*Sistemas nacionales de contabilidad de las contribuciones a la mitigación de los países no-anexo 1 (BMU)</li> </ul>	<p>México y Alemania pertenecen a los diez países de mayor emisión de dióxido de carbono. El cambio climático es uno de los retos globales del siglo XXI. Juntos, Alemania y México, luchan contra el calentamiento global y a favor de una economía baja en emisiones de carbono. Aquí, el intercambio con Alemania y la creación de redes y plataformas de diálogo. La GIZ organiza capacitaciones con expertos alemanes en registro y comercio de emisiones. Cooperamos estrechamente con la SEMARNAT para reducir las emisiones y proteger el clima.</p>

<p><b>Energías renovables y eficiencia energética</b></p>	<p>*Aprovechamiento energético de residuos urbanos (BMZ)</p> <p>*Energía Sustentable (BMZ)</p> <p>*Programa de energía solar en México (BMZ)</p>	<p>Alemania apoya a México en su transición energética tanto a través de energía renovables como promoviendo la ciencia energética. Así ayuda en la lucha contra el cambio climático. La GIZ usa su enfoque de desarrollo de capacidades y de género en esta área. Trabajar con la Secretaría de Energía (SENER), el sector privado y centro e investigación formando personal calificado para las tecnologías verdes. Desarrolló un programa de capacitación especial para mujeres. El intercambio de conocimiento y la capacitación también son claves en la construcción de viviendas sustentables, principalmente de interés social. Aquí la GIZ coopera con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Estas casas usan menos energía, reducen las emisiones, y ofrecen mayor confort a sus habitantes.</p>
<p><b>Infraestructura sustentable</b></p>	<p>*Alianza Energética entre México y Alemania (BMW)</p>	<p>El fomento de la) Sustentabilidad Urbana e Industrial - Más del 75% de la sociedad vive en ciudades. Por eso, el desarrollo de urbes más sustentables-menos contaminadas y con sistemas de transporte más eficientes es parte de la cooperación entre México y Alemania. La GIZ coopera con diferentes niveles del gobierno para lograr estas metas. Trabaja con municipalidades como Toluca en planear e implementar acciones prácticas que aumentan la calidad de vida. Y asesora al Gobierno Mexicano a nivel federal en mejorar el marco normativo. Otra prioridad es el uso eficiente de recursos naturales. GIZ ofrece asesoría técnica, también en el sector privado, para la implementación de una producción y un consumo más sustentable en México.</p>
<p><b>Diseñar agendas globales de desarrollo (estado y democracia)</b></p>	<p>*Prevención de la tortura</p> <p>*Fondo Conjunto Mexicano - Alemán (BMZ)</p> <p>*Fortalecimiento institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional</p>	<p>México se consolida como un actor de responsabilidad global, Alemania contribuye al fortalecimiento de la AMEXCID. De manera conjunta, desarrollan proyectos para transmitir conocimiento y experiencias de México.</p>

	<p>para el Desarrollo (BMZ)</p> <p>*Iniciativa para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil para el Objetivo 16 de la Agenda 2030 (BMZ)</p> <p>*Fortalecimiento del Estado de derecho</p>	<p>Adicionalmente, trabajan juntos en lograr la Agenda 2030 - las metas de las Naciones Unidas para el desarrollo sustentable. Con todo este trabajo, México y Alemania forman una Alianza para un futuro sustentable.</p>
<b>Economía y empleo</b>	<p>*Plataforma de Cooperación de América Latina del Norte (BMZ)</p> <p>*Perfeccionamiento del Modelo Mexicano de Formación Dual</p>	<p>Otro enfoque de Alemania en México es el fortalecimiento de una economía sustentable y de la formación dual. La GIZ coopera con los actores claves como la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) para desarrollar e implementar una formación dual orientada a la demanda del sector privado. Este ejemplo típico de transferencia de conocimiento ofrece más oportunidades de empleo calificado a los y las jóvenes.</p>
<b>Cooperación triangular México-Alemania</b>	<p>*Cooperación Triangular México-Alemania</p> <p>*Cooperación triangular entre México, Colombia y Alemania: Vivienda y urbanismo sustentable mediante asesoría técnica y transferencia de conocimientos (INFONAVIT)</p> <p>*Cooperación triangular entre México, Bolivia y Alemania: Fomento de la reutilización de aguas residuales depuradas para el riego agrícola en Bolivia</p>	<p>Alemania colabora con la AMEXCID, en cooperaciones triangulares con otros países de AL y el Caribe.</p>

## ANEXO 2. Agenda de proyectos de GIZ en México

*Elaboración propia con datos de (GIZ, 2018 y GIZ en México, 2017)*

### ANEXO 3. Guía de preguntas para entrevista en español

Entrevista con \_\_\_\_\_.

Me encuentro con \_\_\_\_\_, quien es \_\_\_\_\_, a quien realizaremos algunas preguntas acerca de la cooperación entre México y Alemania, en este caso, queremos conocer su opinión respecto a la agencia mexicana de cooperación y la agencia alemana de cooperación. Antes, quisiera conocer un poco sobre su labor en \_\_\_\_\_, cuáles son algunas de las funciones.

1. ¿Cuáles son las principales funciones que tiene en \_\_\_\_\_?
2. ¿Cuál es su relación con la región de América Latina y, en específico, con México? En los últimos años, ¿cuáles considera que han sido las prioridades de cooperación internacional de Alemania, en específico, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del BMZ?
3. ¿Qué relación tiene este Ministerio/Instituto/Agencia/Fundación con el gobierno alemán en materia de política exterior y cooperación? ¿Cómo contribuye este Instituto o su trabajo en especial al trabajo de la GIZ / BMZ – Ministerio de Cooperación y el Desarrollo Económico?
4. ¿Cuáles considera que son **los pilares** de la CID de Alemania?
5. En los últimos años, ¿cuáles considera que han sido las **prioridades de cooperación internacional de Alemania**, en específico, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del BMZ en el escenario internacional? ¿Y hacia América Latina?
6. ¿Cuáles considera que son **las principales estrategias** (visión política de cooperación) que Alemania implementa?
7. ¿Cuáles considera que son las **áreas geográficas prioritarias** en América Latina de la Agencia de Cooperación para el Desarrollo, GIZ, que son las que captan más recursos en la ejecución de proyectos?



8. ¿Cuáles son las **temáticas** a las que se destinan una mayor cantidad de recursos?
9. ¿Qué **papel tienen las potencias emergentes**, como socios clave, para la cooperación internacional alemana? “Países ancla” y “cooperación triangular” Potencialidades y límites.
10. En el entendido de que se está trabajando en **temas de gobernanza** en países emergentes, como es el caso de México, ¿qué resultados espera el gobierno alemán mediante el BMZ de estos programas?
11. ¿Conoce el programa de fortalecimiento institucional de la AMEXCID en México? ¿Cuál cree que fue la motivación para iniciar este programa de fortalecimiento institucional? ¿Por qué le interesa a Alemania el fortalecimiento institucional? ¿Esto se encuentra ligado con los valores políticos alemanes?
12. El término de “poder suave” **soft power** ha sido bastante utilizado en las relaciones internacionales, reside en tres recursos: su cultura, sus valores políticos y su política exterior como forma de proyección y a su vez influir mediante una forma distinta al poder duro (uso de la fuerza, el uso de la fuerza militar, poder en términos absolutos, etc.) sino más bien mediante la difusión de la cultura, la lengua, los proyectos de desarrollo en materia de educación, intercambios académicos, en materia de medio ambiente. ¿Considera usted que Alemania, mediante su prestigio como cooperante internacional, busca influir en países emergentes como México? ¿Considera que Alemania ha utilizado proyectos de desarrollo como instrumentos de poder suave?

## ANEXO 4. Guía de preguntas para entrevista en inglés

Interview with \_\_\_\_\_.

I am meeting with \_\_\_\_\_, whom I will ask some questions about German cooperation policy, in this case towards Mexico, to know your opinion regarding the German Cooperation Agency (GIZ) and the Mexican Cooperation Agency (AMEXCID). Before we start, I would like to know about your main functions at \_\_\_\_\_.

1. Could you tell me what are your main functions at the \_\_\_\_\_?
2. What is your relationship with the Latin American region and, specifically, with Mexico? In recent years, what do you think that have been the priorities of international cooperation of Germany, specifically, of the Ministry of Foreign Affairs and BMZ?
3. How is the relationship of the \_\_\_\_\_ with the German government regarding foreign policy and cooperation? How does this Institute or its work contribute to the work of the GIZ / BMZ - Ministry of Cooperation and Economic Development?
4. What do you consider are the **pillars** of the CID of Germany?
5. In recent years, what do you consider are the **priorities of international cooperation of Germany**, specifically, of the Ministry of Foreign Affairs and of BMZ on the international stage? And towards Latin America?
6. What do you consider are the **main strategies** (political cooperation vision) that Germany implements?
7. What do you consider to be **the priority geographical areas** in Latin America of the Agency for Development Cooperation, GIZ, which are the ones that attract the most resources (financial, human resources, etc.) in the execution of projects?
8. What are the **topics** in which a greater amount of resources is allocated?

9. What **role do the emerging powers**, as key partners, play for German international cooperation? Named as "Anchor countries" and "triangular cooperation" What could be their potentials and limits?
10. Understanding that work has been done regarding **governance issues** in emerging countries, as is the case of Mexico, what results does the German government expect through the BMZ derived from these programs?
11. Are you familiar the institutional strengthening program of AMEXCID in Mexico? What do you think was the motivation to start this institutional strengthening program? Why is Germany interested in institutional strengthening? Is this linked to German political values?
12. The term **soft power** has been widely used in international relations, it rests in three resources: its culture, its political values and its foreign policy as a form of projection and in turn to influence by other means than hard power (use of force, the use of military force, power in absolute terms, etc.) but rather through the dissemination of culture, language, development projects in education, academic exchanges and in the field of environment, for example. Do you think that Germany, through its prestige as an international aid partner, seeks to influence emerging countries such as Mexico? Do you consider that Germany has used development projects as instrument of soft power?

## ANEXO 5. Control de entrevistas

Entrevistado	Estatus	Fuente	Idioma	Formato	Tiempo	Grabación	Transcript
<b>Categoría 1. Académicos de Think Tanks y Universidades Alemanas</b>							
1) Académico del Instituto Ibero-americano	Conducida en persona 28/08/2018	Marco muestral	Español	Semi-estructurada	34:51 minutos	Audio y notas	Sí
2) Académico del GIGA	Conducida por teléfono 11/09/2017	Marco muestral	Español	Semi-estructurada	1 hora 8 minutos	Audio y notas	Sí
3) Académico de la Universidad Libre de Berlín	Conducida en persona 16/11/2017	Marco muestral	Inglés	Semi-estructurada	28 minutos	Audio	Sí
4) Director del DIE y de Global Cooperation Research Institute	Conducida por videollamada 10/01/2018	Marco muestral	Inglés	Semi-estructurada	30:53 minutos	Audio	Sí
5) Académico del DIE 1	Conducida en persona 22/11/2017	Marco Muestral	Inglés	Semi-estructurada	37:24 minutos	Audio	Sí
6) Académico del DIE 2	Conducida en persona 22/11/2017	Marco muestral	Inglés	Semi-estructurada	17:19 minutos	Audio	Sí
7) Académico del DIE 3	Conducida en persona 22/11/2017	Referido por académico del DIE 1	Español	Semi-estructurada	21:23 minutos	Audio y notas	Sí
<b>Categoría 2. Funcionarios públicos Ministerios Federales AA, BMZ y GIZ</b>							
8) Funcionario de AA 1	Conducida en persona	Marco muestral	Español	Semi-estructurada	Aprox. 50 minutos	Notas (AA) Citas restringidas	Sí
9) Funcionario de AA 2	Conducida en persona	Referido por funcionario de AA 1	Inglés	Semi-estructurada	Aprox. 55 minutos	Notas	Sí
10) Funcionario del BMZ 1	Conducida por teléfono 6/12/2017	Marco muestral	Español	Semi-estructurada	53:10 minutos	Audio y notas	Sí
11) Funcionario del BMZ 2	Conducida en persona 7/12/2017	Referido por funcionario del BMZ 1	Español	Semi-estructurada	36:25 minutos	Audio y notas	Sí

12) Funcionario de GIZ	Conducida en persona 16/11/2017	Marco muestral	Español	Semi- estructurada	1 hora 12:48 minutos	Audio	Sí
<b>Categoría 3. Fundaciones Políticas Alemanas</b>							
13) Director para AL de KAS	Conducida en persona 26/10/2017	Marco muestral	Español	Semi- estructurada	40:18 minutos	Audio	Sí
14) Directora para AL de FES	Conducida en persona 12/10/2017	Marco muestral	Español	Semi- estructurada	44:43 minutos	Audio	Sí
15) Directora para AL de Heinrich Boll	Conducida por teléfono 15/12/2017	Marco muestral	Inglés	Semi- estructurada	49:58 minutos	Audio	Sí
<b>Categoría 4. Funcionarios públicos / diplomáticos mexicanos</b>							
16) Embajador de México en Alemania	Conducida en persona 1/11/2017	Marco muestral	Español	Semi- estructurada	34:04 minutos	Audio y notas	Sí
17) Diplomático Embajada de México en Alemania	Conducida en persona	Referido por Embajador de México en Alemania	Español	No estructurada	50 minutos a 1 hora	Notas	No
18) Diplomático Delegación de México ante la OCDE	Conducida en persona 21/11/2017	Marco muestral	Español	Semi- estructurada	32:59 minutos	Audio y notas	Sí

Mora

## BIBLIOGRAFÍA

- Abarca Amador, E. (2001). El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países de desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales. *Revista de Ciencias Sociales*, IV (94), 169-188.
- ADLAF. (2018). Asociación Alemana de Investigación de Estudios Latinoamericanos. Obtenido el julio de 2018, de <http://www.adlaf.de/es/ueber-adlaf/inst-mitglieder.php>
- Alexander Von Humboldt Stiftung. (2018). About the Foundation. Obtenido el mayo de 2018, de Alexander Von Humboldt Foundation: <https://www.humboldt-foundation.de/web/about-us.html>
- Alfonso Rodríguez, A. (2009). Evolución de la Política de Cooperación Alemana en temas de fortalecimiento de la democracia. Estudio de caso Malawi: periodo 1994-2007. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1315/53066395.pdf;sequence=1>
- Alonso García, G. (2011). El Fortalecimiento Institucional como factor estratégico de la Cooperación al Desarrollo. Madrid: H+D, Fundación Humanismo y Democracia.
- Altrichter, H. (2004). Alemania y Europa después de la caída del muro de Berlín. En W. L. Bernecker, *Historia y presente del Estado-nación: Alemania y México en perspectiva comparada* (pp. 47-68). México: El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico y UNAM.
- AMEXCID. (2012). Alemania, Inauguran oficinas en México Agencia de Cooperación Internacional y Banco de Desarrollo de Alemania. Obtenido de AMEXCID: <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/inauguran-oficinas-en-mexico-agencia-de-cooperacion-internacional-y-banco-de-desarrollo-de-alemania>
- AMEXCID y GIZ. (2015). Construcción of de una estrategia de colaboración de AMEXCID con el sector privado. Documento del acompañamiento en el

marco del Proyecto de cooperación para el fortalecimiento de AMEXCID (2013-2015). Bonn: GIZ.

----- (2014). Experiences of Middle-income Countries in International Development Cooperation. Bonn: GIZ.

Asamblea General de Naciones Unidas. (13 de septiembre de 2000). Declaración del Milenio. Nueva York.

Ashoff, G. (2015). Institutional Frameworks and Organisational Structures of International Development Cooperation: Approaches and Lessons Learnt by OECD Donors. En E. Sidiropoulos, J. A. Pérez Pineda, S. Chaturvedi y T. Fues, Institutional Architecture and Development: Responses from Emerging Powers (pp. 43-80). Mexico City: South African Institute of International Affairs.

Astíe-Burgos, W. (2000). México en el siglo XXI: orden mundial y política exterior. Ciudad de México: Impresores Aldina, S.A.

Austin Millán, T. (2004). Fundamentos socioculturales de la educación. Temuco: Editorial Universidad.

Auswärtiges Amt. (2018). The history of the Foreign Office. Obtenido en mayo de 2018, de Ministry of Foreign Affairs: <https://www.auswaertigesamt.de/de/aamt/geschichte-des-auswaertigen-amts>

----- (2017). Federal Foreign Ministry. Obtenido en 2018 de Basic principles of German foreign policy: <https://www.auswaertigesamt.de/de/aussenpolitik/themen/grundprinzipien-deutscher-aussenpolitik/216474>

----- (2012). Articulando la globalización, ampliar asociaciones, compartir responsabilidades. Federal Foreign Ministry. Obtenido en 2018 de: <https://www.auswaertigesamt.de/blob/1496878/6f51a24654c013e641f167a743f3df69/gestaltungsmachtekonzzept-span-data.pdf>

Ayala Martínez, C. y Pérez Pineda, J. (2012). Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos. Ciudad de México: Instituto Mora.

- (2009). México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos? México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Ayllón, B. (2013). La cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional? Quito: IAEN.
- Balaam, D. y Dillman, B. (2011). Regionalism: Toward a More Perfect (European) Union. En D. N. Balaam, y B. Dillman, Introduction to International Political Economy. United States: Pearson Education.
- Banco Mundial. (2018). Crecimiento del PIB (%) anual. Obtenido el mayo de 2018, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=DE>
- (1992). Reporte Mundial de Desarrollo 1989. Banco Mundial. Washington: Oxford University Press.
- Becker, J. (2004). División y Reunificación de Alemania en los siglos XIX Y XX. En W. L. Bernecker, Historia y presente del Estado-Nación: Alemania y México, perspectivas comparadas (pp. 13-35). México: El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico y UNAM.
- Bernecker, W., González Díaz, F., Maihold, G. y Elbling, V. (mayo de 2015). Las relaciones entre Alemania y México ¿Una relación sin emociones? Los cuadernos de la Cátedra Humboldt de el Colegio De México (3), 11-35.
- Bieber, L. E. (julio-diciembre de 1998). La política exterior alemana a partir de 1949. ¿Un persistente retraimiento? Estudios Internacionales, 31(123-124), 13-27.
- Birle, P. (2015). La política exterior alemana y las potencias emergentes. Conceptos básicos y políticas frente a Brasil y México. Instituto Ibero-Americano.
- BMZ. (2016). Supporting multinational programmes. Obtenido de BMZ: [https://www.bmz.de/en/what\\_we\\_do/issues/Environment/wald/Deutscher\\_Beitrag/Multinational/index.html](https://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/Environment/wald/Deutscher_Beitrag/Multinational/index.html)



- (2015). Development Cooperation with Global Development Partners. Obtenido el 24 de enero de 2018, de [www.bmz.de: https://www.bmz.de/en/publications/type\\_of\\_publication/strategies/Strategie\\_papier354\\_04\\_2015.pdf](https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategie_papier354_04_2015.pdf)
- (2013). The German's government 14th Development Policy Report. Obtained from Development Policy White Paper-Executive Summary: [https://www.bmz.de/en/publications/archiv/type\\_of\\_publication/information\\_flyer/information\\_brochures/Materialie224\\_Weissbuch.pdf](https://www.bmz.de/en/publications/archiv/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materialie224_Weissbuch.pdf)
- (2009). Fomento del buen gobierno en la política alemana de desarrollo. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Bonn: BMZ.
- (2004). Anchor countries: Partners for Global Development. BMZ position paper. Bonn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.
- Bracho Carpizo, G. (septiembre-diciembre de 2014). La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del Sur. *Revista Mexicana de Política Exterior* (102), 89-113.
- Briones García, M. (2014). Análisis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de Chile y México a través del proceso de institucionalización de sus agencias de cooperación AGCI y AMEXCID. Ciudad de México: Instituto Mora.
- CAMEXA. (2016). Un vistazo a la economía mexicano-alemana. Obtenido de: Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria: <http://mexiko.ahk.de/es/home/>
- Centro Gilberto Bosques. (2015). Conferencia Magistral: La Reunificación de Alemania y las Consecuencias para el Sistema. Senado de la República. Centro Gilberto Bosques. Obtenido de [http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/LXIII\\_serieeuropa5.pdf](http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/LXIII_serieeuropa5.pdf)
- CEPAL. (2017). El fortalecimiento institucional y financiamiento deben ser prioridades de los países para el cumplimiento de la Agenda 2030. Obtenido de CEPAL: <https://www.cepal.org/es/comunicados/fortalecimiento-institucional-financiamiento-deben-ser-prioridades-paises-cumplimiento>

- Chaturvedi, S., Fues, T. y Sidiropoulos, E. (2012). Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns? London: Zed books.
- Chitty, N., Ji, L., Rawnsley, G. D. y Hayden, C. (2017). Routledge Handbook of Soft Power. (R. T. Group, Ed.) Oxen and New York.
- DAAD. (2018). DAAD México. Obtenido el 23 de mayo de 2018, de <https://www.daad.mx/es/quienes-somos/>
- DAC. (2010). Peer Review 2010: Germany. OECD. Paris: OECD.
- (1998). Peer review 1998: Germany. OECD. Paris: OECD.
- Dann, P. (2013). The Law of Development Cooperation. A comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press.
- DCD-DAC, D. C. (2016). OECD. Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/>
- De la Rosa, A., Pérez, M., Contreras, J. C. y Hernández, A. (2017). El campo organizacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: un primer acercamiento. Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, 4(1), 81-103.
- Destatis. (2018). Obtenido el mayo de 2018, de <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Internationales/Thema/Aussenhandel/Aussenhandel.html>
- Deutsche Welle. (08 de febrero de 2018). Exportaciones alemanas alcanzan nuevo récord en 2017. Obtenido el mayo de 2018, de <http://www.dw.com/es/exportaciones-alemanas-alcanzan-nuevo-r%C3%A9cord-en-2017/a-42497134>
- Deutscher Bundestag. (2010). Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Diario Oficial de la Federación. (2014). Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018. Obtenido de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014)

- DIE. (2018). Managing Global Governance. Obtenido el 2018, de German Development Institute: <https://www.die-gdi.de/en/training/managing-global-governance/>
- Drezner, D. (febrero de 2012). Acerca del poder económico en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Política Exterior* (94), 69-94.
- Durán y Lalaguna, P. (2012). *Cómo introducir el fortalecimiento institucional en la cooperación internacional para el desarrollo*. Madrid: HyD, Fundación Humanismo y Democracia.
- Espinosa Cantellanos, P. (9 de noviembre de 2014). *A 25 años de la reunificación*. Obtenido de <http://link.galegroup.com/apps/doc/A389329791/GIC?u=pu&sid=GIC&xid=b217552>
- Esteva, Gustavo. (1995). Development en Wolfgang Sachs. *The development dictionary. A guide to knowledge as power*. Sudáfrica: Witwatersrand University Press-Zed Books Ltd.
- Fanjul, G. (2013). Bolivia: el dilema de la cooperación española. *Política Exterior*.
- FAZIT Communication GmbH. (29 de septiembre de 2017). Así es Alemania. Obtenido el 9 de mayo de 2018, de <https://www.deutschland.de/es/topic/politica/desarrollo-dialogo/25-anos-del-tratado-dos-mas-cuatro>
- Figueroa Fischer, B. (2016). *Cien años de cooperación internacional de México: 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolíticas*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Acervo Histórico Diplomático.
- Frey, M., Sonke, K. y Corinna, R. (2014). *International Organisation and Development, 1945-1990*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Frymark, K. (2015). *Development Co-operation made in Germany*. Center for Eastern Studies. Varsovia: Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.
- Fukuyama, F. (1989). *The End of History. The National Interest*. Obtenido de [https://www.embl.de/aboutus/science\\_society/discussion/discussion\\_2006/ef1-22june06.pdf](https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/ef1-22june06.pdf)

- García, M. (2011). Micro-Methods in Evaluating Governance Interventions. Bonn: DIE.
- German Federal Government. (2016). German Sustainable Development Strategy. Berlin: The Federal Government.
- GIZ. (2018a). Products and expertise. Obtenido de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ): [https://www.giz.de/en/ourservices/range\\_of\\_services.html](https://www.giz.de/en/ourservices/range_of_services.html)
- (2018b). Germany in the Eyes of the World. Findings of the 2017 / 2018 GIZ survey. GIZ, Bonn. Obtenido de GIZ.
- (2016) Institutional Strengthening of AMEXCID. Project evaluation: summary report. Bonn/Eschborn: GIZ. Obtenido de <http://star-www.giz.de/cgi-bin/getfile/53616c7465645f5f008250e6e986acfab7b59a1fff29b4518d4d3f3cf8e1be93ad49573509b1f570882eefb39f1b37f21323d8eab0ebd84d2dd00a9274cd0a08efa31d97532a5a6/giz2016-0498en-projectevaluation-mexico-amexcid-pev.pdf>
- (2015). Gestión de la Cooperación en la Práctica. Diseñar Cambios Sociales con Capacity Works. Eschborn: GIZ / Springer Gabler
- (2013) Proyecto para el fortalecimiento institucional de la AMEXCID. La cooperación alemana al desarrollo. Ciudad de México: GIZ.
- GIZ-México. [GIZ-México] La GIZ en México (2017, febrero 2). La GIZ en México [Archivo de video]. Obtenido en junio de 2018 de <http://https://www.youtube.com/watch?v=ItwnX0nELyM>
- GIZ México. (2016). GIZ México. Obtenido de Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ): <https://www.giz.de/en/worldwide/306.html>.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de La República Federal de Alemania. (29 de abril de 1996). Acuerdo Marco de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federal de Alemania. Ciudad de México. Obtenido en 2018 de <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ALEMANIA-COOP.pdf>
- (1 de febrero de 1977). Convenio de Cooperación

Cultural entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federal de Alemania. Ciudad de México. Obtenido en 2018 de

<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ALEMANIACULTURAL.pdf>

----- (6 de febrero de 1974). Convenio Básico sobre Cooperación Científica y Tecnológica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federal De Alemania. Bonn, Alemania. Obtenido en 2018 de <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ALEMANIA-74.pdf>

Goldman Sachs. (2005). Goldman, Sachs y Co. Obtenido de Beyond the BRICS: A look at the next 11: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-book/brics-chap-13.pdf>

González, G., Schiavon, J., Maldonado, G., Morales Castillo, R. y Crow, D. (2013). México, Las Américas y el Mundo 2012-2013. Política Exterior: Opinión Pública y Líderes, México, D.F. CIDE: <http://consejomexicano.org/Emails/mamesp.pdf>

González Díaz, F. N. (2013). México y Alemania: alianza estratégica, intereses compartidos. Revista Mexicana de Política Exterior (99), 7-11

González, C. J. (junio de 2017). Centro Alemán de Información para América Latina. Obtenido el 9 de mayo de 2018, de <https://alemaniaparati.diplo.de/mxdz-es/helmutkohlobituario/1069176>

GTZ. (2009). Capacity WORKS. El modelo de gestión para el desarrollo sostenible. Eschborn: GTZ.

Gómez Galán y Sanahuja. (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Madrid: CIDEAL.

Hernández Sampieri, R. y Fernández Collado, C. y. (2010). Metodología de la investigación. Lima: Mc Graw Hill.

Hintereder, P. (marzo de 2016). El impacto de la política exterior. DE Magazin Deutschland.

- Holguin, J. C. (2013). German 'Soft Power': from the fall of the wall to the 2006 World Cup. Washington, D.C.
- Holsti, Kalevi. (1995). International Politics: a framework for analysis. New Jersey: Rentia Hall.
- Hough, D. y Kirchner, E. (2010). Germany at 60: Stability and Success, Problems and Challenges. *German Politics*, 19 (1), 1-8.
- Huacuja, L. (2013). La cooperación México - Unión Europea, en una encrucijada. En L. Becerra y N. Castañeda, *Las relaciones México - Unión Europea en el marco del Acuerdo Global y la Asociación Estratégica: Un balance desde la sociedad civil mexicana* (pp. 71 - 79). Ciudad de México.
- Janes, J. (2017). *Germany as central power in Europe*. Obtenido en mayo de 2018, de Germany's new responsibility: <http://www.deutschlands-verantwortung.de/beitraege/deutschland-als-zentralmacht-in-europa>
- Jeffery, C., Pamphilis, N. M. y Turner, E. (2016). Introduction to the Special Issue: Reframing German Federalism. *German Politics*, 25 (2), 165-175.
- Keeley, Brian (2012). "What is Aid?" en *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, Brian Keeley, OECD Insights, OECD Publishing. pp. 46-65
- Keijzer, N. (2013). Who's the Boss? Strengthening the Effectiveness of Capacity-Development Support. Bonn: DIE / German Development Institute.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye Jr. (1987), Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, 41, (4) pp. 725-753.
- Kharas, H. (2007). Trends and Issues in Development Aid. Wolfensohn Center for Development.
- Khramann, E. (2003). National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many? *Global Governance* (9), 323-346.
- Kjaer, A. M. (2012). Governance. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E. (2010). Trust in Governance Networks. Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes. En S. Osborne, *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and practice of Public Governance* (pp. 303-321). Londres: Routledge.

- Kottak, C. (2011). Antropología cultural (14a edición.). México: McGraw-Hill.
- Krauthammer, C. (1991). Foreign Affairs. Obtenido en marzo 29th 2018, de The Unipolar Moment: <http://www.jstor.org/pss/20044692>
- Kumar, A. y Messner, D. (2011). Power shift and global governance. Londres: Anthem press.
- La Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos. (8 de diciembre de 1997). Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México. Bruselas. Obtenido en 2018 de [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/acuerdo97\\_es\\_1.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/acuerdo97_es_1.pdf)
- Lamy, Steven L. (2001) "Neo-realism/Neo-liberalism" in The Globalization of World Politics. An introduction to international relations, En John Baylis and Steven Smith, London: Oxford University Press.
- Lang, S., Mushaben, J. M. y Wendler, F. (2017). German Unification as a Catalyst for Change: Linking Political Transformation at the Domestic and International Levels. German Politics, 26 (4), 443-456.
- Leylavergne, J. y Parra, A. (2008). La Cooperacion: ¿un Instrumento de Refuerzo del Soft Power?
- Lin, N. (2001). Social Capital. A Theory of Social Structure and Action. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Maihold, Günther (2011). Managing the decline: European and US strategies to master the global power shift. En: Heinrich Böll Stiftung (ed.): Boletín del G20, No. 9/noviembre, pp. 3-4, [http://www.boell.org/downloads/G20\\_Update\\_9\\_EN.pdf](http://www.boell.org/downloads/G20_Update_9_EN.pdf)
- Martí Font, José María. (21 de agosto de 1990). La crisis en el Gobierno de la RDA acelera de nuevo la unificación alemana. El País. Obtenido de [https://elpais.com/diario/1990/08/21/internacional/651189614\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1990/08/21/internacional/651189614_850215.html)
- Maull, H. W. (1990). Germany and Japan: The New Civilian Powers. Retrieved July 25, 2018, from <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1990-12-01/germany-and-japan-new-civilian-powers>
- McClory, J. (2016). The Soft Power 30: a global ranking of soft power. Portland Consultancy. London: Portland.

- (2018) *The Soft Power 30: a global ranking of soft power*. Portland Consultancy. London: Portland.
- Medel García, M. G. (septiembre - diciembre de 2013). México y Alemania: socios estratégicos en la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista Mexicana de Política Exterior* (99), 77-96.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2017). Ficha País - Alemania República Federal de Alemania. Obtenido de Oficina de Información Diplomática de España: [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ALEMANIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ALEMANIA_FICHA%20PAIS.pdf)
- Molt, P. (2006). German Development Policy since 1998. En H. W. Maull, *Germany's uncertain power. Foreign Policy of the Berlin Republic*. New York: Palgrave Macmillan.
- Monedero Fernández-Gala, J. C. (2011). El sistema político de la República Federal de Alemania. En P. Chávarri Sidera y I. Delgado Sotillos, *Sistemas políticos contemporáneos* (pp. 171-248). Madrid: UNED.
- Morales, Isaac y Toro, María Celia. (febrero de 2012). El sistema internacional y las potencias emergentes. *Revista Mexicana de Política Exterior*.
- Müller, U. (Abril de 2014). Emerging economies as global development partners. *Great Insights*, 3 (2), 29-31.
- Nye, J. S. (2016). *El poder suave. La clave del éxito en la política internacional*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana. Traducción al español de la obra original publicada en 2004.
- (2011). *The Future of Power* (Primera Edición). New York: PublicAffairs
- (2005). *Understanding International conflicts: an introduction to theory and history*. New York: P. / Longman
- OCDE. (2016a). Distribution of NET ODA. Obtenido el 24 de enero de 2018, de [www.oecd.org](http://www.oecd.org): <https://data.oecd.org/oda/distribution-of-net-oda.htm#indicator-chart>
- (2016b). DAC member profile: Germany. (OECD) Obtenido de OECD: <http://www.oecd.org/dac/germany.htm>



- (2011). Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Obtenido de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>
- (marzo de 2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de la OCDE. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Obtenido de II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- (1991). Labour Force Statistics: Population and vital statistics. Obtenido el 17 de mayo de 2018, de OECD Data: <https://data.oecd.org/pop/population.htm>
- Offe, C. (2009). Governance: An Empty Signifier? En Constellations (pp. 550-562).
- ONU-CEPAL. (enero de 2018). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Obtenido el 2018, de ONU: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/15/S1700334\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/15/S1700334_es.pdf)
- ONU. (1995). Nuevas orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD). Comité de Alto Nivel encargado de examinar la CTPD. ONU.
- Pérez, B. S. (1998). Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana. México: SRE/Instituto Mexicano de Cooperación Internacional/M.A. Porrúa.
- Pintor Pirzkall, H. (2016). Alemania, socio fundamental de la cooperación triangular en América Latina. Análisis y Perspectivas. Programa de Políticas Sociales en América Latina (5), 3-10.
- Pintor Pirzkall, H. (Julio-diciembre de 2011). Alemania en América Latina. Intellector, 8(15), 1-11.

- (2010). La cooperación alemana al desarrollo: factores condicionantes de su transformación en la década de los noventa en América Latina. Berna: Peter Lang AG.
- (2006a). El cooperante silencioso: los inicios de la cooperación al desarrollo de la RFA en América Latina. *Revista Intellector*, 3 (5), 1-10.
- (2006b). La política de cooperación de Alemania en América. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Europa. Obtenido de <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/euro-06.pdf>
- (2003). La política de cooperación de Alemania en América Latina. Programa Europa.
- PNUD. (2016). PNUD México. Obtenido de [http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about\\_us.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us.html)
- (1990). Informe de Desarrollo Humano 1990. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Porrás, F. (2011). ¿Sistema, continuum, modo o marco general?: la Anglo-gobernanza en México. En M. B. Mendoza, *Gobernanza: Teoría y prácticas Colectivas* (pp. 67-96). Rubí (Barcelona): Anthropos / UAM-I.
- Presidencia de la República. (2018). Palabras del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración de la Cumbre de Negocios México-Alemania. Obtenido de Presidencia de la República: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-enrique-pena-nieto-durante-la-inauguracion-de-la-cumbre-de-negocios-mexico-alemania?idiom=es>
- PriceWaterhouseCoopers. (2017). The World in 2050. Obtenido el 2018, de PWC: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html>
- Quiroga Riviere, M. L. (2010). Alemania: Continuidad, rupturas y desafíos de su política exterior desde 1990. *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales* (15).

- Rainer, A. (1995). El tratado de reunificación entre la RFA y la RDA como base de la unificación alemana el 3 de octubre de 1990. *Revista de Derecho Público* (40), 11-28.
- Risse, T. (2007). *Deutsche Identität und Außenpolitik*. En S. Schmidt, G. Hellmann y R. Wolf, *Handbuch zur Deutschen Außenpolitik* (pp. 49-61.). Wiesbaden: VS Verlag.
- Rostow, Walter. (1990). *The stages of Economic Growth. A non communist manifesto*. USA: Cambridge Univeristy Press.
- Saalfeld, T. (2002). The German Party System - Continuity and Change. *German Politics*, 11(3), 99-130.
- SAGARPA. (2017). México y sus primeros socios comerciales. Obtenido de SAGARPA: <https://www.gob.mx/sagarpa/articulos/conoce-los-10-primeros-socios-comerciales-de-mexico?idiom=es>
- Sanahuja, J. A. (2007). ¿Más y mejor ayuda? La declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En M. M. (coord.), *Paz y Conflictos en el Siglo XXI: tendencias globales*. Anuario 2007-2008. (pp. 179-204). Barcelona: Icaria Editorial.
- Schayan, J. (2014). La senda hacia la unidad. Obtenido el 9 de mayo de 2018, de Así es Alemania: <https://www.deutschland.de/es/topic/politica/alemania-europa/la-senda-hacia-la-unidad>
- Schiavon, J. A., Spenser, D. y Vázquez M. ed. (2006). *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. Ciudad de México: CIDE/SRE.
- Secretaría de Economía/PROMÉXICO. (2017). *Relación comercial entre México y Alemania*. Obtenido de Proméxico: <http://www.promexico.gob.mx/documentos/infograficos/mexico-alemania-2017.pdf>
- SEGIB. (2018). *Cooperación Sur-Sur*. Obtenido de Secretaría General Iberoamericana: <https://www.segib.org/cooperacion-iberoamericana/cooperacion-sur-sur/>
- Sen, A. (1983). Los bienes y la gente. *Comercio Exterior*, 33 (12), 1115-1123.

- (1979). Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values. Universidad de Stanford.
- Sidiropoulos, E., Pérez Pineda, J. A., Chaturvedi, S. y Fues, T. (2015). Institutional Architecture and Development. South Africa: South African Institute of International Affairs.
- Sierra Bernal, S. (2013). México y Alemania: el reforzamiento de la alianza estratégica entre dos socios con responsabilidad global. *Revista Mexicana de Política Exterior* (99), 13-31.
- Simmons, H. A. (2007). The Marshall Plan y European Unification. Obtenido de European Political Systems: [https://scholar.vt.edu/access/content/user/has1285/Portfolio%20Public/Documents/PDFs/EPS\\_Marsahll\\_Plan.pdf](https://scholar.vt.edu/access/content/user/has1285/Portfolio%20Public/Documents/PDFs/EPS_Marsahll_Plan.pdf)
- Sogge, D. (2015). Los donantes se ayudan a sí mismos. En I. Martínez y M. L. Gil, Cuadernos 2015 y más (pp. 5-35). Madrid: Plataforma 2015 y más.
- Solera Ureña, M. (2012). La política exterior alemana de diversificación energética: principios y líneas de acción (1998-2012). Madrid: Real Instituto Elcano.
- Sotillo Lorenzo, J. Á. (2010). La cooperación para el desarrollo y las relaciones internacionales. En E. Echart Muñoz, V. Rhina Cabezas, S. Lorenzo y J. (. Ángel, Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo (pp. 13-25). Madrid: Los u de la Catarata.
- SRE y AA. (2007). Plan de Acción de la Declaración Conjunta México-Alemania: “Perspectivas comunes para una cooperación más intensa”, México, D.F.
- SRE. (2018). Cooperación Técnica, Científica y Educativa. Obtenido de Embajada de México en Alemania: <https://embamex.sre.gob.mx/alemania/index.php/es/la-embajada/cooperacion-tecnica-cientifica-y-educativa>
- Steinmeier, F.-W. (julio-agosto de 2016). Germany's new global role. *Foreign Affairs*, (pp.106-113).
- The Donor Tracker. (2018). *Germany Outlook*. Obtenido de The Donor Tracker: <https://donortracker.org/country/germany>

- Tigau, C. (2009). *Diplomacia en la era digital. La ayuda alimentaria como maniobra neoliberal*. Ciudad de México: UNAM.
- Tomlinson, B. (2003). What Was the Third World? *Journal of Contemporary History*, 2 (38), 307-321.
- Tucker, W. (29 de junio de 2017). *Germany's Role in the European Union and the World*. Obtenido de In Homeland Security: <https://inhomeandsecurity.com/germany-european-union/>
- UNDP. (2014). *Towards a Global Partnership for Development: The UN and Mexico's South-South Cooperation*. Obtenido de <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/css/UNDP-MX-CSS-English.pdf>
- Vaca Rodríguez, O. (2016). *La conducción de proyectos en la cooperación triangular México-Bolivia-Alemania 2011-2013*. Ciudad de México: Instituto Mora.
- Valcárcel, M (2006). *Génesis y evolución del Concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vela Peón, F. (2013). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En M. L. Tarres, *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Ciudad de México: El Colegio de México / FLACSO.
- Villanueva, C. (julio-octubre de 2012). Imagen país y política exterior de México. *Revista Mexicana de Política Exterior* (96), 13-43.
- Villanueva Ulfgard, R. (2011). *La ayuda de la Unión Europea para el desarrollo internacional: entre el dicho y el hecho*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Willy Brandt Stiftung. (2018). *Foreign Minister and Federal Chancellor in Bonn*. Obtenido el mayo de 2018, de Willy Brandt biography: <https://www.willy-brandt-biography.com/t/1967-1974/>
- Wolfgang Ischinger y Dirk Messner. (2017). *Deutschlands Neue Verantwortung* (Germany's New Responsibility). *Die Zukunft der*

*deutschen und europäischen Außen-, Sicherheits- und  
Entwicklungspolitik.* Berlin: ECON Publishers

World Bank. (mayo de 2018). *World Bank Country and Lending Groups*. Obtenido  
el mayo de 2018, de Data:  
[https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-  
bank-country-and-lending-groups](https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups)

----- (19 de abril de 2018). *China Overview*. Obtenido el mayo de 2018, de  
The World Bank: <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>

----- (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of  
Reform*. Washington, D.C.: World Bank.

----- (1992). *Governance and development*. Washington DC: World Bank.



# Instituto Mora