

# Teoría y práctica de la **Cooperación Internacional para el Desarrollo**

Una perspectiva desde México

**Coordinadores:**

Esther Ponce Adame  
Simone Lucatello  
Luis A. Huacuja Acevedo  
Rafael Velázquez Flores



**TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO:  
*UNA PERSPECTIVA DESDE MÉXICO***

**Esther Ponce Adame**  
**Simone Lucatello**  
**Luis A. Huacuja Acevedo**  
**Rafael Velázquez Flores**  
*Coordinadores*





**TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO:  
UNA PERSPECTIVA DESDE MÉXICO**

Es una obra que forma parte del esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios; Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

Segunda edición 15 de septiembre, 2018

Primera edición 15 de octubre, 2016

© LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

Av. Congreso de la Unión Núm. 66. Edificio E, Planta Baja, Col. El Parque, Ciudad de México. Tel. 50360000 ext. 51091 y 51092. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

D.R. © Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo, S.C.

Abasolo 57, Santa María Tepepan, C.P. 16020, Xochimilco, Ciudad de México.  
Tel. 71599931 y 71599932. [www.cgcid.org](http://www.cgcid.org)

Esta investigación fue dictaminada por pares académicos.

ISBN: 978-607-97144-2-0

Diseño de portada: Andrea Parra Villanueva


Edición y formación: *atril, excelencia editorial*

Cuidado editorial: Lorena E. Vera Márquez, Maribel Hernández Flores, Mónica Solórzano

Este libro contó con el apoyo financiero del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo, S.C.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico.*



## **H. CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA**

### **JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

*Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN*

Dip. Carlos Iriarte Mercado

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI*

Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD*

Dip. Jesús Sesma Suárez

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM*

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza

*Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA*

Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano*

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza*

Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social*

### **MESA DIRECTIVA**

#### *Presidente*

Dip. Edgar Romo García

#### *Vicepresidentes*

Dip. Martha Sofía Tamayo Morales, Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar,

Dip. Arturo Santana Alfaro, Dip. María Ávila Serna

#### *Secretarios*

Dip. Sofía del Sagrario De León Maza, Dip. Mariana Arámbula Meléndez,

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech, Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla,

Dip. Ernestina Godoy Ramos, Dip. Verónica Bermúdez Torres,

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla, Dip. Ana Guadalupe Perea Santos

## CONSEJO EDITORIAL

### *Presidenta*

#### *Grupo Parlamentario del PAN*

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, titular

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, suplente

#### *Grupo Parlamentario del PRI*

Dip. Adriana Ortiz Lanz, titular

Dip. Miriam Dennis Ibarra Rangel, suplente

#### *Grupo Parlamentario del PRD*

Dip. Ángel II Alanís Pedraza, titular

Dip. Victoriano Wences Real, suplente

#### *Grupo Parlamentario del PVEM*

Dip. Alma Lucía Arzaluz Alonso, titular

Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, suplente

#### *Grupo Parlamentario de MORENA*

Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, titular

Dip. René Cervera García, suplente

#### *Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano*

Dip. María Candelaria Ochoa Ávalos, titular

#### *Grupo Parlamentario de Nueva Alianza*

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, titular

Dip. Francisco Javier Pinto Torres, suplente

#### *Grupo Parlamentario de Encuentro Social*

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, titular

Dip. Melissa Torres Sandoval, suplente

### *Secretaría General*

Mtro. Mauricio Farah Gebara

### *Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

### *Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis*

Lic. José María Hernández Vallejo

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA  
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS  
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES  
Y LA EQUIDAD DE GÉNERO  
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE  
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

*Secretario Técnico*  
Mtro. José Luis Camacho Vargas

**CENTRO DE GESTIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO  
CGCID**

Esther Ponce Adame  
*Directora General*

Maribel Hernández  
*Coordinadora de Vinculación*

Mónica Solorzano  
*Investigadora Asociada*

Andrea Parra Villanueva  
*Coordinadora Técnica*

**RED MEXICANA EN  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO  
REMECID**

Simone Lucatello  
*Coordinador General, periodo 2014-2018*

Lorena Vera  
*Coordinadora de Comunicación y Difusión, periodo 2014-2018*



## ÍNDICE

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	11
PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
<i>Esther Ponce Adame, Simone Lucatello, Luis A. Huacuja Acevedo y Rafael Velázquez Flores</i>	

### PRIMERA PARTE

#### LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: CONCEPTO Y TEORÍA

CAPÍTULO 1	La cooperación internacional para el desarrollo: Origen, fundamentación, concepto y modalidades	23
	<i>Juan Pablo Prado Lallande</i>	
CAPÍTULO 2	Aproximaciones teóricas a la cooperación internacional para el desarrollo: Apuntes sobre epistemologías y paradigmas analíticos	47
	<i>Simone Lucatello</i>	
CAPÍTULO 3	Desarrollo y cooperación: ¿Cuál cooperación para qué desarrollo?	69
	<i>Prudenzio Mochi y Cristina Girardo</i>	



- CAPÍTULO 4 Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local 87  
*Esther Ponce Adame*

SEGUNDA PARTE

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO

- CAPÍTULO 5 Antecedentes, implementación y pendientes de la Ley de cooperación internacional para el desarrollo, de cara a la nueva agenda internacional 109  
*Luis Antonio Huacuja Acevedo*

- CAPÍTULO 6 La política de cooperación internacional para el desarrollo de México: objetivos y limitaciones 125  
*Rafael Velázquez Flores*

- CAPÍTULO 7 La crisis de la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo: Los proveedores del sur y el papel de México 143  
*Gerardo Bracho Carpijo*

- CAPÍTULO 8 La política de México sobre el financiamiento al desarrollo 157  
*Carlos Cerda Dueñas*

- CAPÍTULO 9 La diplomacia local y la cooperación internacional descentralizada en México 173  
*Jorge A. Schiavon*

- CAPÍTULO 10 La acción de la cooperación internacional para el desarrollo mediante redes: el caso de la ciudad de México 189  
*Leonardo Díaz Abraham*

TERCERA PARTE  
CASOS ESPECÍFICOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

CAPÍTULO 11	Cooperación triangular: Perspectivas latinoamericano-caribeñas <i>Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez</i>	211
CAPÍTULO 12	Japón: Una experiencia en el mundo de la cooperación internacional para el desarrollo <i>Carlos Uscanga y María Elena Romero</i>	231
CAPÍTULO 13	Sociedad civil y cooperación internacional <i>Gabriela Sánchez Gutiérrez</i>	249
CAPÍTULO 14	Medio ambiente, cambio climático y energía <i>Gustavo Sosa Núñez</i>	271
CAPÍTULO 15	Articulación de la cooperación internacional de ciencia y tecnología <i>Luis Ulloa Rivera</i>	285
CAPÍTULO 16	El papel del sector privado en la cooperación internacional <i>Jorge A. Pérez-Pineda</i>	303
	SOBRE LOS AUTORES	317
	SOBRE LAS INSTITUCIONES	325



## PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

Nos encontramos en una era del desarrollo en la que convergen una gran variedad de temas enunciados hoy en la Agenda global del desarrollo: La “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sustentable”, cuyos compromisos asumidos por México implican la identificación y armonización de leyes para transversalizar los temas y así entenderlos y atenderlos de una forma integral.

En ese sentido, en abril de 2016, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, junto con la Red Mexicana en Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID) impulsamos un diálogo para poner en la mesa de discusión la necesidad de revisar y adecuar la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo a los desafíos que implica la nueva Agenda global del desarrollo. Se enfatizó en la conveniencia de dotar a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) de un nuevo diseño institucional, junto con sus capacidades jurídicas y financieras para poder gestionar las dimensiones y nuevos retos planteados en el ámbito internacional.

A partir del diálogo entre legisladores y académicos expertos en el tema, reconocimos la pertinencia de lograr un acercamiento con otras comisiones ordinarias y especiales del Congreso para orientar y fomentar una vinculación integral para coadyuvar con una legislación acorde a las exigencias internacionales y a los compromisos asumidos por México en el rubro de la cooperación internacional para el desarrollo.

Es importante destacar que la Cámara de Diputados reconoce plenamente el compromiso de México con el multilateralismo, la cooperación internacional y los acuerdos que la sustentan, como declaró el Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín, presidente de la Cámara de Diputados, en el marco de la conmemoración del 72 Aniversario de las Naciones Unidas, señalando que día a día se trabaja en las comisiones ordinarias y especiales con propuestas en torno a temas que son parte de la cooperación multilateral, como migración, grupos vulnerables, cambio climático, cultura, derechos humanos, derechos de la niñez, desarrollo, educación, igualdad de género, medio ambiente, protección civil, trabajo, transparencia y anticorrupción, trata de personas, entre otras.

La presente publicación es un llamado a entender la necesidad de convergencia al interior de nuestras instituciones, ante la complejidad de temas y procesos del desarrollo en donde se puede considerar a la cooperación internacional como un aliado para su realización.

Esta publicación también es una invitación al diálogo y a la reflexión de los temas que se presentan en el libro, en especial para reforzar los pilares y principios de la política exterior de México.

DIP. VÍCTOR MANUEL GIORGANA JIMÉNEZ,  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA LXIII LEGISLATURA.

## PRESENTACIÓN

El presente libro tiene como finalidad aportar elementos fundamentales al debate de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que, además de constituir uno de los principios normativos de la política exterior del Estado mexicano, es un tema estratégico en el actual contexto mundial en que se transforman las interacciones de los diversos actores en la dinámica global.

El material bibliográfico que el lector tiene en sus manos es producto de un trabajo colectivo que los coordinadores revisaron cuidadosamente y en el que colaboran autores reconocidos en sus diferentes campos de especialidad. Este libro combina un alto valor teórico de la cooperación internacional, junto con experiencias concretas y análisis agudos que revelan los cambios que está experimentando el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

Esta publicación es, sin duda, un importante aporte al trabajo legislativo y de toma de decisiones de las instituciones gubernamentales que intervienen en la elaboración de políticas públicas de cooperación internacional, al tiempo que constituye una referencia de innegable utilidad para los estudiosos del tema y para quienes se desenvuelven en la práctica en esta materia.

Por lo anterior, es para mí un gusto presentar la segunda edición del libro *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una perspectiva desde México*. Espero que disfruten su lectura.

DIPUTADA EMMA MARGARITA ALEMÁN OLVERA,  
PRESIDENTA DEL CONSEJO EDITORIAL, CÁMARA DE DIPUTADOS



## INTRODUCCIÓN

A partir del término de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación internacional para el desarrollo (CID) se convirtió en un instrumento fundamental de las relaciones internacionales. Después de la tragedia que representaron las dos guerras generalizadas del siglo XX, la humanidad se ha preocupado por promover la cooperación y disminuir el conflicto. En este contexto, diversas disciplinas académicas han buscado identificar los factores que impulsan la colaboración entre países para detonar el desarrollo. Tanto las Relaciones Internacionales, como la Economía, la Ciencias Política, la Sociología y otras ramas del saber, han contribuido a explicar el fenómeno de la cooperación internacional para el desarrollo.

En el caso de México, diversas instituciones de educación superior han fundado programas educativos para formar especialistas en cooperación internacional, ya sea a nivel licenciatura o posgrado. Por ejemplo, el Instituto Mora ofrece un diplomado en “Cooperación internacional para el desarrollo y sus instrumentos de gestión” y una maestría en “Cooperación internacional para el desarrollo”. La Universidad de Guadalajara tiene un programa de maestría en “Relaciones económicas internacionales y cooperación”. Asimismo, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla ofrece una maestría en “Desarrollo económico y cooperación internacional”. Por otra parte, la Universidad Autónoma de Baja California tiene un programa de maestría y doctorado en “Estudios del desarrollo global”, con un énfasis en la cooperación internacional para el desarrollo. Como se puede observar, en México es creciente la formación de especialistas en esa materia.



A la par de la creación de una oferta educativa estructurada en México sobre la CID, también se ha institucionalizado el trabajo en red de los académicos y expertos de cooperación a través de diferentes iniciativas como la creación de la Red Mexicana en Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID); el Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID) en calidad de organización de la sociedad civil que trabaja con profesionales y académicos, y en el seno de la Cámara de Diputados con la Comisión de Relaciones Exteriores, que promueve espacios para el diálogo parlamentario, la interacción con diferentes actores a través de distintos foros y actividades en el fomento de la mejora legislativa y del intercambio de mejores prácticas por medio de la diplomacia parlamentaria. Este libro es, por lo tanto, el fruto del trabajo conjunto y de la colaboración interinstitucional entre estas tres instituciones.

En este contexto, el objetivo principal de esta publicación es ofrecer una compilación actualizada y exhaustiva de estudios interdisciplinarios sobre la teoría y la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo en México. La idea es introducir a los estudiosos de la CID en la complejidad de los procesos mediante un lenguaje fluido y comprensible, el cual los invite a interesarse y ahondar más en cada uno de los actores y modalidades de esta temática.

El libro está dividido en tres grandes secciones. La primera describe los conceptos básicos de la cooperación internacional y el desarrollo. Ofrece un marco teórico general para el estudio del fenómeno, así como los principales términos, modalidades y vertientes vinculadas a esta temática. La segunda parte analiza la actuación de México en el ámbito de la CID. Aquí, los diferentes autores contribuyen a identificar el papel del país en la financiación al desarrollo, en la cooperación descentralizada y otros temas de gran relevancia para la política pública mexicana respecto de la cooperación internacional. La tercera sección examina diversos casos específicos de la CID, entre ellos, la cooperación triangular, la sociedad civil, el medio ambiente, el cambio climático, la energía y los recursos energéticos, la cooperación en ciencia y tecnología, así como el papel del sector privado.

La primera sección comienza con el capítulo de Juan Pablo Prado Lallande. En su trabajo, el especialista en la materia ofrece un esbozo de los orígenes y evolución de la CID, explicando los principales fundamentos, características, conceptos y modalidades que han surgido hasta nuestra época. En el segundo capítulo, Simone Lucatello analiza cómo se ha generado un cuerpo teórico y metodológico para el análisis de la cooperación internacional a partir de distintas disciplinas académicas y de las dinámicas de intercambio y transferencia del conocimiento. El autor señala, en su reflexión, las diferentes teorías y paradigmas que sustentan la CID. En el siguiente capítulo, Prudencio Mochi y Cristina Girardo reflexionan sobre los vínculos que se generan entre los distintos enfoques del desarrollo y la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y la CID. Advierten en su reflexión la controversia de esta relación teórico-conceptual, con respecto de las particularidades de la región de América Latina. Finalmente, esta primera sección concluye con el texto de Esther Ponce Adame, quien presenta un recuento del proceso de incursión de los gobiernos subnacionales a la esfera de la cooperación internacional para el desarrollo.

El segundo apartado, titulado “La cooperación internacional para el desarrollo en México”, inicia con el capítulo de Luis Antonio Huacuja, quien ofrece un recuento histórico de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, promulgada en 2011. El autor analiza las particularidades del proceso legislativo, modificaciones e implementación de la Ley a seis años de su vigencia. En el siguiente capítulo, Rafael Velázquez Flores describe y explica la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo. El interés del autor se centra en identificar los objetivos de dicha política, así como sus principales limitaciones. En el siguiente capítulo, Gerardo Bracho Carpizo diserta sobre la crisis de la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo a escala internacional. En particular, el autor analiza el papel de México en este proceso, así como los retos que debe enfrentar el país en esta materia. La siguiente aportación es de Carlos Cerda Dueñas, quien analiza la política de México sobre el financiamiento al desarrollo. El

autor explica las diferentes reuniones internacionales que se han organizado para promover la aportación de recursos por parte de países ricos para impulsar el desarrollo en las regiones más necesitadas. A continuación, Jorge A. Schiavon describe y analiza la realidad actual de la diplomacia local en México. Su principal atención está en explicar las razones por las cuales han aumentado sustantivamente las acciones externas de las entidades federales mexicanas y medir esta actividad en términos cuantitativos. Posteriormente, Leonardo Díaz Abraham realiza un análisis de las redes en la cooperación internacional para el desarrollo. De manera particular, el autor examina el caso de la Ciudad de México.

El tercer apartado denominado “Casos específicos de cooperación internacional” inicia con el capítulo de Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez, quienes presentan un panorama general actualizado sobre la cooperación triangular en América Latina y elaboran una aproximación a los factores que hacen de la región la más activa en este ámbito, además comparten algunas experiencias significativas. En el capítulo siguiente, Carlos Uscanga y María Elena Romero llevan a cabo un recuento sobre la experiencia japonesa de cooperación internacional. Además, presentan la estrategia, principios y características de la política de cooperación que este país sostiene. Para continuar, el capítulo de Gabriela Sánchez Gutiérrez invita a reflexionar sobre el rol y participación que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han tenido y tienen en la cooperación internacional para el desarrollo. Posteriormente, en su capítulo, Gustavo Sosa Núñez expone cómo desde la cooperación internacional se hacen contribuciones y se generan procesos en pro de una de las prioridades globales, presentando un breve recuento sobre el contexto actual de la CID en materia medioambiental, climática y energética. Por su parte, Luis Ulloa Rivera ofrece una primera inmersión a la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito de la ciencia y la tecnología; presenta los desafíos y proyecciones que tiene este ámbito en los procesos de desarrollo científico y tecnológico en México. El tercer apartado cierra con el capítulo de Jorge A. Pérez-Pineda, quien expone, de manera

sinéctica, el proceso que ha seguido el sector privado en su alineación con la agenda internacional y, de manera complementaria, identifica cómo ha participado este actor en la cooperación internacional y cuál puede ser su papel en el marco de la Agenda 2030.

Finalmente, los coordinadores del libro agradecemos a todas las personas e instituciones involucradas en los procesos de edición de este libro por su invaluable apoyo y colaboración para la culminación del proyecto. De manera especial agradecemos al Consejo Editorial y la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por el respaldo financiero para la publicación de la segunda edición de esta obra. También reconocemos el compromiso y el trabajo decisivo aportado por la Mtra. Lorena E. Vera Márquez, Coordinadora de información y difusión de la Red Mexicana en Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID), y el de la Lic. Maribel Hernández Flores, quien fungió durante el periodo 2015-2017 como Coordinadora de Vinculación del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID) y a la Mtra. Mónica Solórzano, investigadora asociada del CGCID y Andrea Parra, Coordinadora Técnica.

ESTHER PONCE ADAME  
SIMONE LUCATELLO  
LUIS A. HUACUJA ACEVEDO  
RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES



**PRIMERA PARTE**  
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO: CONCEPTO Y TEORÍA



# LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: ORIGEN, FUNDAMENTACIÓN, CONCEPTO Y MODALIDADES

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

## INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) es una actividad de dimensión global que realizan entre sí gobiernos nacionales, subnacionales, organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, universidades, etc., cuyo fin es complementar capacidades nacionales en determinados países para mejorar la calidad de vida de su población.

Es decir, mediante acciones colectivas entre dos a o más miembros de la sociedad internacional, la CID incentiva aquellos factores de los cuales depende el bienestar y sostenibilidad de diversas comunidades situadas en diferentes latitudes del planeta. Para atender a tales propósitos la CID abarca distintos temas, entre los que destacan el medio ambiente, la pobreza y la inequidad, la salud, la educación, la vivienda, la migración, la ciencia y la tecnología, etc. Los actores que instrumentan la CID no siempre lo hacen a través de donaciones económicas, sino que también recurren a una gama más amplia de estrategias como las asesorías, la capacitación, la construcción de infraestructura, la innovación científica y tecnológica, etc., en cualquier ámbito del conocimiento.



Junto con su dimensión solidaria, la CID es también un recurso cada vez más relevante de política exterior por parte de aquellos países que la ofrecen. A su vez, para quienes reciben la CID, ésta es un importante elemento que contribuye a su desarrollo nacional. A lo anterior hay que añadir que el ámbito de acción de la CID puede ser de alcance mundial, regional, nacional y local, según cada caso. La CID se materializa en acciones concretas a través de sus modalidades de instrumentación, entre las que destacan la cooperación técnica, la científica, la tecnológica, la cultural, la económica, la deportiva y la asistencia humanitaria. Los tratados internacionales, así como los principios, las normas, los procedimientos, los recursos y las instituciones que le dan vida a la CID en su conjunto conforman una pieza esencial de la gobernanza global del desarrollo. Por tal razón la CID constituye un ámbito de creciente relevancia en el plano político, económico, diplomático y académico de las Relaciones Internacionales.

En el contexto actual, en donde los desafíos que enfrenta la humanidad son de tal magnitud que los medios nacionales para enfrentarlos resultan insuficientes, la CID pretende sumar voluntades, capacidades y recursos entre los miembros de la comunidad internacional, a efecto de aumentar las posibilidades de atenderlos de manera eficaz, y tras ello conseguir beneficios colectivos que trasciendan a través del tiempo.

¿Cuál fue el contexto que le dio vida a la CID?, ¿de qué manera evoluciona su actuar?, ¿cuáles son los fundamentos y las características de la CID?, ¿qué se entiende por CID? y ¿cuáles son sus principales modalidades y desafíos más relevantes? Responder a estas preguntas de manera general constituye el propósito de este capítulo.

## CONTEXTO Y ORIGEN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, Europa, el norte de África y varios territorios asiáticos sufrieron de una inédita crisis humanitaria y devastación material. La conflagración evidenció que un mundo estable y pacífico se podría conseguir mediante ambiciosos ejercicios de cooperación internacional que superaran los resultados de la fallida Sociedad de las Naciones.

Producto del consenso entre los países aliados por crear las instancias necesarias para establecer la paz y un nuevo orden mundial, el 24 de octubre de 1945 se creó en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La Carta de San Francisco que le dio vida a la ONU estableció en su primer artículo uno de sus propósitos más apremiantes: *Realizar la cooperación internacional para el desarrollo en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión...*

Bajo la percepción de que junto con las negociaciones políticas-diplomáticas, la paz y la seguridad internacional deben basarse en un ambiente de estabilidad, desarrollo y bienestar de personas y países, el Artículo 55 de la Carta establece entre otros asuntos que la ONU promoverá *la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional para el desarrollo en el orden cultural y educativo...*

Si bien los antecedentes de la CID se ubican a finales del siglo XVII,<sup>1</sup> fue a partir de 1945 y de ese contexto histórico en pro de una nueva organización mundial cuando de manera formal se creó y puso en marcha el concepto y ejercicio de la CID.

<sup>1</sup> Una lectura sobre los antecedentes y evolución de la CID se encuentra en: Juan Pablo Prado Lallande, “Cronología de la cooperación internacional para el desarrollo: pasado y presente”, en José Ángel Sotillo, *El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Actores, formas y procesos*, Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Los Libros de La Catarata, Madrid, 2014.

A partir de entonces al amparo del Sistema de Naciones Unidas se renovaron o crearon los llamados Organismos Especializados, los cuales mediante ejercicios de cooperación internacional se dedican a abordar diversos ámbitos temáticos dedicados al desarrollo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la Salud (OMS), para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Infancia (UNICEF), etc., son algunos ejemplos a este respecto.

En esta dinámica, en 1949, el presidente estadounidense Harry S. Truman, en su discurso sobre el estado de la Unión, y en específico el “Punto IV” de dicho mensaje, lo dedicó al compromiso de ese país por ofrecer ayuda externa (*foreign aid*) a los países subdesarrollados. En esencia el propósito de ofrecer recursos y otro tipo de insumos nacionales direccionados a terceros países se fundamentó en intentar alejarlos del comunismo que en esa época se expandía por el mundo. El asunto es que tanto los Estados Unidos, otros gobiernos capitalistas, así como aquellos adscritos al bloque socialista ofrecieron cooperación internacional a países en donde mantenían intereses políticos y geoestratégicos. Cabe señalar que desde su inicio la lógica de la CID se supeditó en buena medida a una concepción occidental y progresista del desarrollo, bajo el argumento de que si se logra superar determinadas etapas, los países subdesarrollados (categoría concebida por primera vez en esa época) podrían, en efecto, “desarrollarse”.<sup>2</sup>

Por lo tanto, de forma paralela respecto al ámbito multilateral (que se despliega a través de organismos internacionales), las potencias de la época pusieron en marcha diversas instancias gubernamentales dedicadas al ofrecimiento de CID a países del Sur. En la mayoría de los casos, y bajo el esquema bilateral (esto es de un Estado donante a uno receptor), los países a donde se dirigió la CID fueron territorios de ultramar, excolonias o países importantes respecto a los donantes.

Esta situación significó que en varios casos el criterio de ofrecimiento de CID por la vía bilateral se distorsionó, dado que su propósito principal no fue en todo momento el desarrollo de las personas, sino promover alianzas polí-

<sup>2</sup> Gilbert Rist, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Los Libros de La Catarata, Madrid, 2002.

ticas entre aquellos gobiernos que por un lado ofrecían y por el otro recibían este tipo de apoyos. Tal circunstancia hizo que bajo la óptica funcionalista-marxista la CID más que un instrumento de ayuda, se concibió como una estrategia neocolonial, cuyo fin, más que ayudar, fue mantener dominio por parte de los países ricos hacia los Estados pobres.

Lo interesante es que a la par de tal situación otros donantes (como los escandinavos) se caracterizaron (como lo hacen hasta ahora) por apearse de manera más fiel a los preceptos solidarios de este tipo de colaboración internacional.

Es decir, la guerra fría condicionó a la CID, lo cual ocasionó que “en el ámbito político, la cooperación se utilizó contra la amenaza comunista o la penetración capitalista, según el caso y, en forma recurrente, como vehículo propagandístico de los bandos en pugna”.<sup>3</sup> De ahí que para los realistas, la ayuda externa y la guerra fría son dos acontecimientos íntimamente relacionados, pues la primera se concibió como un instrumento de la segunda.<sup>4</sup> En este sentido Keith Griffin apunta que: “La ayuda externa es un producto de la guerra fría”,<sup>5</sup> mientras que Hook equipara el otorgamiento de la ayuda internacional con el ejercicio del poder.<sup>6</sup>

Un ejemplo de otorgamiento de cooperación internacional con base en estos preceptos fue que en la década de los cincuenta del siglo XX –en pleno apogeo de la guerra fría– “en el momento en que las amenazas de Stalin contra Tito subieron de tono, la Yugoslavia comunista (que lanzaba señales a Washington en términos de supuestamente alejarse de la URSS para eventualmente aliarse a occidente) recibió por sí sola más ayuda norteamericana que todos los países de Sudamérica juntos.”<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Alfredo Pérez Bravo y José Octavio Tripp, “Towards a Strategic Approach to Regional Cooperation”, en *Cooperation South*, Special Unit for Technical Cooperation Among Developing Countries (TCDC), United Nations Development Programm, New York, Winter 1996, p. 53.

<sup>4</sup> José Antonio Sanahuja, *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Entinema, Serie Con-Textos de Ciencias Sociales, Madrid, 1999, p. 14.

<sup>5</sup> Citado en Sanahuja, *Ibid.*

<sup>6</sup> Steven H. Hook, *National Interest and Foreign Aid*, Lynne Rienner, Washington D.C., 1995, p. 34.

<sup>7</sup> Tibor Mende, *¿Ayuda o recolonización?*, Ed. Siglo XXI, México, 1974, p. 65.

En términos concretos, la CID de la época se suministró a través de la asistencia técnica (asesorías), ayuda financiera (recursos reembolsables y no reembolsables), construcción de infraestructura, capacitación, así como de cursos y becas de un país a otro. En múltiples casos, en el marco de un escenario de negociación equitativa entre las partes involucradas, tales acciones permitieron a diversos países en desarrollo contar con apoyo externo para contribuir de manera eficaz a la atención de determinadas necesidades nacionales.

No obstante, en otras experiencias menos afortunadas el donante ocupó un papel preponderante y paternalista en términos de decidir unilateralmente la cuantía de recursos erogados, su temporalidad e incluso los sectores apoyados y las respectivas vías de suministro. En esta segunda dinámica, varios receptores situados en Centroamérica, Asia y África llegaron al extremo de ser entes pasivos e incluso depender de la ayuda prestada por el donante. Ello ocasionó que esta dinámica de colaboración fuera de tipo vertical, en donde el oferente ejerce control y a la postre poder suave en el receptor, mediante ejercicios menos costosos que la coacción o el uso de la guerra.

## **EVOLUCIÓN Y ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

Una de las características de la CID es la evolución de sus objetivos, de sus formas de instrumentación, así como de la transformación de las instituciones y normas que la rigen. Todo ello depende del contexto histórico en que esta actividad se realiza, así como de factores nacionales e internacionales en los que la CID se lleva a cabo en un momento dado.

En ese sentido, conforme al paso de los años, junto con el gradual reforzamiento de la soberanía y ejercicio cada vez más dinámico de la política exterior de varios países en desarrollo, la CID se transformó.

En la década de los cincuenta, a través de diversos foros multilaterales varios países en desarrollo como China, India, Egipto, Indonesia, entre otros,

que se pueden catalogar como “líderes” impulsaron la concepción de una renovada forma de hacer (y no sólo recibir) CID. La idea central de esta iniciativa afroasiática consistió en superar el referido matiz asistencialista de la cooperación internacional para que los países en desarrollo, en lugar de volverse dependientes de la ayuda proporcionada por los donantes, ejercieran un rol más activo durante el ejercicio. En otras palabras, la estrategia pretendió mejorar los esquemas de CID a efecto de hacerla más adaptativa a las necesidades de los beneficiarios y tras ello evitar un uso político de la misma en detrimento de los receptores.

Fue así como en 1955 se realizó la Conferencia de Bandung (Indonesia), en donde 23 países asiáticos y seis africanos se reunieron para conformar el Movimiento de Países No Alineados. Bajo los principios del respeto a la soberanía y la cooperación recíproca, los signatarios de esta Cumbre determinaron que, sin dejar de recibir ayuda internacional ofrecida por los donantes tradicionales del Norte, a partir de entonces practicarían esquemas de colaboración entre ellos mismos. Fue así como nació la Cooperación Sur-Sur (CSS). Esta forma de colaboración tiene como principios fundamentales que se instrumente mediante esquemas horizontales y pretende evitar que la colaboración otorgada se condicione a cambio de actitudes que lastimen los intereses de los países socios. Dado lo anterior, en términos formales en el marco de la CSS no existe el esquema donante/receptor, sino que se recurre al binomio proveedor/socio. Ello no significa que en ciertos casos algunos países en desarrollo que practican CSS repliquen algunos esquemas propios de la cooperación Norte-Sur (como algunos ejercicios de cooperación proveída por China a diversos países africanos).

Con el advenimiento de la CSS el número de países practicantes de la CID aumentó, lo cual diversificó y complejizó su actuar y dinámica. Es decir, ya no fue requisito ser país rico/desarrollado u organismo internacional para ofrecer colaboración. En consecuencia, a partir de entonces los países en desarrollo con determinadas capacidades técnicas y científicas ofrecen cooperación a países con igual o menor nivel de desarrollo. En una frase, la oferta de CID se

amplió, desprovveyendo a los países desarrollados del “monopolio” de la cooperación bilateral. Desde entonces, los donantes tradicionales/países desarrollados de CID compiten o deben coordinarse entre sí y con otros proveedores del Sur, como China, India, Turquía, Indonesia, Corea, Egipto, Cuba, Brasil, Venezuela, México, Argentina, entre muchos otros.

Independientemente de lo anterior, al igual que, como ocurre con los países desarrollados, la CSS además de ser un instrumento de solidaridad, consiste en un ejercicio de política exterior de los gobiernos que la practican. Es decir, esta forma de realizar cooperación internacional pretende promover múltiples propósitos desarrollistas en compatibilidad (a veces más a veces menos, según cada caso) con intereses nacionales, como mejorar la imagen internacional del oferente, difundir su cultura, estimular su comercio exterior, e incluso en algunos casos conseguir votos en organismos multilaterales como “pago” tras ofrecer cooperación a terceros.

La década de los sesenta del siglo pasado marcó también un parteaguas en la evolución de la cooperación internacional, ya que la ONU la designó como “El Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. En este marco la ONU y distintos países intentaron orientar a la cooperación internacional a favor de la promoción del desarrollo en diversas dimensiones. Es decir, la CID se suministró no sólo mediante el impulso del crecimiento económico o reforzamiento de conocimientos *per se* por la vía de la ayuda financiera o la asistencia técnica, respectivamente (actividades diseñadas para llenar los vacíos *—gaps—* que distanciaban al Sur del mundo desarrollado). Por el contrario, en ese momento la CID se valió de esfuerzos más coordinados y compartidos entre los cooperantes en una gama más amplia de temas para atender necesidades básicas como la salud, educación, vivienda, trabajo, medio ambiente, combate a la pobreza, entre muchos otros.

En 1961 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) creó el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) para definir el concepto y contabilizar a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Esta denominación consiste en recursos gubernamentales de los miembros de este “club de donantes tradicionales”, los cuales deben tener al menos una cuarta

parte de su monto total de concesionalidad (gratuidad/donación) para promover el desarrollo económico y social de los receptores mediante actividades de CID. En el año 2016 la AOD total de sus miembros<sup>8</sup> fue de 142.6 mil millones de dólares.<sup>9</sup> Cabe señalar que, por norma general, los proveedores de CSS, aunque utilizan recursos gubernamentales para cubrir el costo de la colaboración que ofrecen, no reportan tales montos bajo la denominación de AOD.<sup>10</sup>

En 1970, en el marco de la “Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, la ONU propuso que los países desarrollados destinen al Sur el 0.7 por ciento de su Producto Nacional Bruto (PNB) en calidad de AOD. En el año 2016 esta proporción solamente la cumplieron cinco gobiernos: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Reino Unido (el promedio de la relación AOD/PNB de los 29 miembros del CAD en ese año fue de tan sólo el 0.32%, muy lejos del 0.7% propuesto por la ONU).

En diciembre de 2014, el CAD acordó definir lo que se entiende por elemento de concesionalidad de los préstamos que se contabilizan como AOD, estableciendo diversos porcentajes al respecto dependiendo del nivel de desarrollo de los países beneficiarios.<sup>11</sup> En febrero de 2016, el CAD añadió como partida de AOD determinados recursos para financiar misiones militares de paz que actúan en Estados frágiles.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Los miembros del CAD son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión Europea, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia y Suiza.

<sup>9</sup> OECD-DAC, “Detailed final 2014 aid figures released by OECD/DAC”, OECD-DAC, París, 2015.

<sup>10</sup> Aunque hay países como México propensos a recurrir a ciertos aspectos de la metodología para calcular la AOD de los miembros del CAD. Al respecto, véase Juan Pablo Prado Lallande, “Mexico’s Role in Development Cooperation. Bridging North and South”, United Nations University, Tokyo, 2015.

<sup>11</sup> OECD-DAC, “DAC High Level Meeting. Final Communiqué”, París, 16 de diciembre de 2014, recuperado de <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf>

<sup>12</sup> OECD-DAC, “DAC High Level Meeting. Communiqué”, París, February 19, 2016, recuperado de <http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf>



Existen países que son miembros de la OCDE pero no del CAD, como México y Chile, por señalar dos países latinoamericanos. Los gobiernos de estas naciones, si bien utilizan recursos públicos para financiar la cooperación que ofrecen a otros, no los contabilizan como AOD, puesto que no desean dejar de ser considerados oferentes de CSS. Por ello, estos países actúan en el CAD en calidad de observadores, en donde intentan que este órgano se reestructure y se adapte a otras formas de ofrecer y contabilizar financiación para el desarrollo.

Muestra del dinamismo que caracteriza a la CID de nuestros días es que en el año 2013 un total de 27 países emergentes, no miembros del CAD, sumaron 23.5 mil millones de dólares como recursos para financiar aportes propios de esta actividad (es decir, partidas económicas de CID que no son formalmente AOD). China, India, Qatar, Arabia Saudita y otros configuran los exponentes más significativos a este respecto (con una bolsa de más de mil millones de dólares cada uno en ese año). Cabe destacar que de nueva cuenta esos nuevos oferentes también prefieren el canal bilateral que el multilateral para otorgar tales recursos.<sup>13</sup>

En este mismo sentido destaca el ascenso de donantes privados de CID como la Fundación Bill & Belinda Gates, que registra donaciones que superan los 33,000 millones de dólares o la conferida recientemente por George Lucas, el creador de las películas de *Star Wars* (de cerca de 4,000 millones de dólares). De hecho, las fuentes privadas de financiación internacional para el desarrollo se reportaron por primera vez en el informe anual 2011 del CAD de la OCDE, en donde se cuantifica la AOD de los países donantes.

A la luz de tal dinamismo en cuanto a los actores de la CID, al actual proceso de implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y a otros factores, el año 2017 será el último en que el CAD informe en un reporte *ad hoc* los flujos de AOD.

<sup>13</sup> OECD-DAC, "Development Co-operation by Countries Beyond the DAC", Towards a more complete picture of international development finance, OECD-DAC, París, 2015.

A raíz de ello dicho Comité elaboró un nuevo indicador a este respecto: el “Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible” (TOSSD, por sus siglas en inglés).<sup>14</sup>

Este nuevo rubro de financiación internacional para el desarrollo, cuyo primer reporte dedicado a este respecto saldrá a la luz en 2018, incluye a la AOD, recursos para financiar bienes públicos globales, montos que se complementan con recursos privados, e incluso recursos provenientes de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, así como los provenientes de otros oferentes emergentes, entre otras fuentes.<sup>15</sup> La idea central de este nuevo indicador es que se componga de cuantías monetarias provenientes prácticamente de cualquier lugar del mundo y actor internacional que, de alguna manera, contribuyan al cumplimiento de los ODS y otros propósitos afines.

En síntesis, TOSSD, cuya metodología se publicó en junio de 2016, no discrimina en cuanto al instrumento financiero utilizado, nivel de concesionalidad o fuentes (bilaterales o multilaterales), sino pretende ser un “estándar estadístico global” de recursos públicos dedicados al desarrollo (OECD, *op. cit.*, 7-8).<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Actualmente, la definición de los TOSSD incluye “...todos los flujos de recursos con apoyo oficial para promover el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo y para apoyar a los facilitadores de desarrollo o frente a los desafíos globales a nivel regional o global”. OECD, *Beyond aid: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), a statistical measure for the SDG era*, OECD, París, 2016. Al momento actual se mantiene en vilo la posibilidad de que este acumulado de cifras incluya datos tan disímiles entre sí como recursos para promover exportaciones, alivio de la deuda, costos administrativos de los donantes en términos de cooperación internacional, recursos provenientes de los bancos regionales de desarrollo, etcétera.

<sup>15</sup> Una propuesta en este sentido es recursos para promover exportaciones, alivio de la deuda e incluso costos administrativos de los donantes y recursos de los bancos regionales de desarrollo, etcétera.

<sup>16</sup> Actualmente, la definición de los TOSSD incluye “...todos los flujos de recursos con apoyo oficial para promover el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo y para apoyar a los facilitadores de desarrollo o frente a los desafíos globales a nivel regional o global” (OECD, 2016b). Al momento actual se mantiene en vilo la posibilidad de que este acumulado de cifras incluya datos tan disímiles entre sí como recursos para promover exportaciones, alivio de la deuda, costos administrativos de los donantes en términos de cooperación internacional, recursos provenientes de los bancos regionales de desarrollo, etc. OECD, *Beyond aid: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), a statistical measure for the SDG era*, OECD, París, 2016.

## **FUNDAMENTOS, CARACTERÍSTICAS Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y SU SISTEMA**

La CID sustenta su actuar en que las relaciones económicas y políticas internacionales por sí mismas no garantizan el desarrollo de los países pobres, sino que por el contrario fomentan desequilibrio e inequidad entre el Norte y el Sur e incluso dentro del Norte y Sur mismos). Esto aumenta la pobreza, el deterioro ambiental y, a la postre, la inseguridad humana y del Estado a escala local, regional e internacional.

La CID es un mecanismo mediante el cual distintos actores internacionales pretenden corregir estos desajustes. Lo hace mediante asesorías, capacitación, construcción de infraestructura, facilitación del comercio, intercambio de buenas prácticas en diversos asuntos, así como a través de la asignación de recursos financieros o tecnología, de forma gratuita o a menores costos que en términos comerciales, de un país u organismo internacional hacia otro país. Desde la perspectiva operativa la CID se instrumenta por la vía de proyectos (acciones puntuales), programas (conjunto de proyectos) o incluso recurriendo a cambios sistémicos en determinadas políticas públicas en países específicos (como reformas económicas estructurales en países en desarrollo). Dado que la CID busca impactar el bienestar humano, esta forma de colaboración es distinta y por ende no equiparable a la cooperación militar.

En términos ideales los actores insertos en su actuar practican acciones concertadas entre sí, en el marco del respeto mutuo y de la soberanía nacional, con base en el interés para beneficiar a los pobladores de cierta localidad. Esta visión de la cooperación se analiza desde una perspectiva constructivista de las Relaciones Internacionales, teoría que pone énfasis en la solidaridad como la clave del ejercicio de la cooperación externa.

La CID constituye un recurso complementario y de ninguna forma sustitutivo respecto de las responsabilidades y capacidades nacionales del país

beneficiario. En principio la temporalidad de la CID debe ser puntual, pues pretende que su ejercicio fomente la sostenibilidad de las actividades en cuestión.

En principio, en lugar de generar dependencia o sumisión del país socio respecto al que ofrece o comparte algún insumo, la CID incentiva la colaboración conjunta mediante esquemas participativos, horizontales y coyunturales. Esto significa que una buena práctica de CID requiere que su ejercicio se fundamente y adapte a las necesidades del país socio (*demand driven*) y que se alinee a sus políticas públicas. Sin embargo, en varias ocasiones ello no siempre sucede, pues existen varios oferentes que priorizan su oferta de proyectos de cooperación por encima de las necesidades de sus receptores. En estos casos el objetivo es capitalizar dicho ejercicio a favor de propósitos supeditados a la política exterior y visibilidad del oferente.

Con base en lo anterior, la CID consiste en: *acciones entre dos o más actores de la sociedad internacional mediante las cuales y de forma complementaria a las capacidades del beneficiario se transfieren recursos económicos, se generan y comparten conocimientos técnicos, científicos, bienes materiales e/o innovaciones tecnológicas, se facilita el comercio o se celebran determinados acuerdos con el fin de impactar de manera sostenible a aquellos factores de los cuales depende el nivel de vida de la población del país socio.* Hay que insistir en que los actores de la CID son públicos, privados o mixtos, cuyo ámbito de acción es global, regional, nacional o local, dependiendo cada caso. Otros conceptos sobre la CID se citan en el Cuadro 1.

### Cuadro 1. Más conceptos de Cooperación Internacional para el Desarrollo

“La cooperación se presenta cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás”.<sup>17</sup>

“Toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias”.<sup>18</sup>

“La cooperación para el desarrollo aglutina el conjunto de políticas, actividades, proyectos y programas elaborados para colaborar con personas, pueblos, regiones o países que precisan de apoyos para mejorar sus condiciones de vida, para desarrollar plenamente sus potencialidades hasta alcanzar una vida digna y autónoma. Aunque no exenta de contradicciones, la cooperación para el desarrollo es la línea de actuación más generosa y la cara más humana de las relaciones internacionales”.<sup>19</sup>

“La cooperación internacional al desarrollo 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 en relación con el Norte y resulte sostenible. A través de la cooperación al desarrollo, se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta” (Gómez y Sanahuja, 1999: 17).<sup>20</sup>

“El conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos,

<sup>17</sup> Axelrod y Keohane, 1985: 225, en Sotillo, José Ángel, *El Sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación – Los Libros de la Catarata, 2011, p. 58.

<sup>18</sup> Calduch, Rafael, *Dinámica de la sociedad internacional.*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, p. 88.

<sup>19</sup> Celorio, Gema, y López de Munain, Alicia, *Diccionario de educación para el desarrollo*, Hegoa, Bilbao, 2007, p. 63

<sup>20</sup> Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL, 1999, p. 17.

normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional” (Prado y Ochoa, 2009: 181).<sup>21</sup>

“El conjunto de acciones, proyectos, programas o convenios de colaboración establecidos por dos o más actores internacionales para promover el progreso, fortalecer la capacidad de desarrollo económico y contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora, y al mismo tiempo generar beneficios para la parte oferente”.<sup>22</sup>

**Fuente:** Elaboración propia.

El ejercicio de la CID puede ser bilateral (de un país a otro), multilateral (en donde participan uno o varios organismos internacionales) o triangular (ejercicio de interacción entre un donante tradicional o un organismo internacional, junto con uno o varios países del Sur o únicamente países en desarrollo), y debe ser de carácter participativo y equitativo entre las partes involucradas. Independientemente de sus mecanismos operativos, el propósito central de la CID es generar ventajas mutuas por medio de la coparticipación, la corresponsabilidad y el cofinanciamiento entre quienes recurren a su ejercicio. Esta premisa debe aplicarse incluso cuando se trata de colaboración entre un país desarrollado con uno en desarrollo. Lo anterior bajo el entendido de que el segundo debe necesariamente involucrarse conforme a sus posibilidades y poner de sí para aportar insumos y de esa forma evitar ejercer un papel secundario o pasivo, dado que ello no promueve la apropiación de las acciones realizadas.

<sup>21</sup> Prado Lallande, Juan Pablo y Ochoa Bilbao, Luis, “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Frente a la securitización y la crisis económica global” *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 105, 2009, p. 181.

<sup>22</sup> Soria Morales, Ernesto. 2003. *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 17.

Conforme el paso de los años, y en particular una vez extinta la guerra fría, la CID registra un importante aumento de sus actores y actividades. Agencias de CID u oficinas similares de países del Norte y del Sur, organismos y mecanismos de colaboración globales, regionales y subregionales, así como múltiples iniciativas de cooperación promovidas por organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, empresas, etc. conforman el amplio espacio de acción de esta actividad.

Si en la década de los cuarenta del siglo XX se contabilizaba una muy reducida cuantía de instancias que practicaban CID, conforme el paso de los años la cifra aumenta de forma exponencial. De ahí que para autores como Arjan de Hann existe una “industria de la ayuda”,<sup>23</sup> que se conforma de recursos más o menos predecibles (de alrededor de unos 150,000 millones de dólares anuales), de instituciones permanentes y de un ejército de funcionarios, voluntarios y otro tipo de cooperantes que la instrumentan día tras día. En la actualidad existen alrededor de 2500 organismos internacionales intergubernamentales y al menos 7,600 organismos internacionales de carácter privado lo que da cuenta de la dimensión del crecimiento exponencial de entes dedicados, *ex profeso*, a promover colaboración internacional en diversos rubros.<sup>24</sup> En una frase, la CID consiste en un conjunto de procesos, instituciones y recursos regulares y permanentes que le confiere a esta actividad un peso específico en las relaciones internacionales contemporáneas.

Ello explica también que la CID es plural, desconcentrada y diversa, dado que no existe una instancia u organismo internacional que centralice o coordine a la totalidad de los actores que practican este tipo de operaciones.

Ello no quiere decir que la CID es anárquica. Por el contrario, la CID cuenta con normas (la Carta de San Francisco, tratados que le dan vida a otros organismos, acuerdos bilaterales, etc.), que junto con distintas instituciones (organismos internacionales, agencias de cooperación, fundaciones, etc.) intentan conferirle cierta coordinación y predictibilidad a su actuar. Desde la

<sup>23</sup> Arjan de Haan, *How the Aid Industry Works? An Introduction to International Development*, Lynne Rienner Publishers, London, 2009.

<sup>24</sup> Karns, Margaret y Mingst, Karen, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, London, 2010, p. 5 y 8.

perspectiva teórica esta orientación analítica de la cooperación internacional que pone énfasis en las normas e instancias que conducen a la CID se analiza a través del liberalismo institucional.<sup>25</sup>

Este amplio y creciente conglomerado de actores de la CID que se especializan en distintos temas de la agenda global del desarrollo, provenientes de los hemisferios Norte y Sur, que son de naturaleza pública, privada o híbrida, de amplia o discreta dimensión e impacto, al relacionarse y coordinarse entre sí conforman un nuevo ente en el seno de las relaciones internacionales que se denomina sistema de CID.

Con miras a homologar los propósitos de la CID, en el año 2000 mediante la Declaración del Milenio que se aprobó por la Asamblea General de la ONU, se establecieron los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, consistentes en ocho objetivos y 18 metas globales que debieron cumplirse en 2015. Una vez concluida esa etapa, en el año 2016 entró en vigor la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Esta nueva Agenda se conforma de 18 objetivos y 169 metas mesurables que deben atenderse mediante políticas públicas nacionales, así como con el apoyo de CID en aquellos países que carecen de capacidades suficientes para conseguirlo por sí mismos. La vigencia y respectiva evaluación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible constituyen el principal, aunque no exclusivo eje de referencial de la CID durante los próximos tres lustros.

## **LAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

La CID se conforma por un cúmulo de acciones, estrategias y modalidades de colaboración, tales como la técnica, la científica, la tecnológica, la económica, la educativa, la deportiva, etcétera, que pueden abarcar tanto al sector público (incluyendo gobiernos nacionales, estatales-provinciales y locales) como al priva-

<sup>25</sup> Una explicación sobre esta teoría y cómo utilizarla en el estudio de la CID se encuentra en Juan Pablo Prado Lallande, “El Liberalismo Institucional”, Jorge Schiavón, *et al.* (Coords.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, BUAP-UPAEP-AMEI, UABJ, México, 2014, pp. 251-270.



do (organizaciones civiles, fundaciones, empresas, universidades...) o una mezcla entre ambas. La clave es que estas modalidades de colaboración se instrumenten con un costo económico menor respecto de la que ofrece el mercado convencional (por ejemplo, contratando a un consultor privado internacional). Ello permite reducir costos, construir conocimiento de manera colectiva y por ende generar bienes públicos que puedan ser a su vez compartidos con terceros países.

Dado que la CID requiere de intervenciones especializadas y adaptativas respecto al espacio en donde se instrumente y a los objetivos específicos que se buscan conseguir, quienes la practican suelen recurrir a modalidades específicas para su ejercicio, las cuales son las siguientes.

### *Cooperación Técnica*

Es la modalidad más recurrida por los múltiples organismos internacionales e instituciones nacionales de CID. Consiste en la transferencia de conocimientos, habilidades y experiencias entre dos o más agentes de la sociedad internacional, mediante asesorías y otro tipo de actividades afines para contribuir a la obtención de objetivos específicos de interés mutuo. La realizan especialistas en distintos temas como la agricultura, el saneamiento, la vivienda, etcétera.

### *Cooperación Científica*

Es el trabajo conjunto encaminado fundamentalmente para crear, innovar o validar, según el caso, el conocimiento humano. Por ello, la cooperación científica consiste en un proceso de investigación donde concurre la aplicación de métodos con sustentación teórica en aras de generar conocimiento innovador entre las partes cooperantes, a fin de potenciar la capacidad para sustentar explicaciones y aportar soluciones que comparten y benefician a los involucrados. Este tipo de cooperación se practica entre instituciones de carácter académico y de investigación en el ámbito de las ciencias naturales o las sociales.

### *Cooperación Tecnológica*

Se trata de la colaboración entre dos o más instancias procedentes de distintos países, que en el marco de la innovación y la aplicación práctica del

conocimiento, permite facilitar la creación o transacción de prototipos o artefactos que atienden determinadas necesidades productivas, científicas o de otra naturaleza. Sus practicantes suelen estar adscritos a centros o institutos de innovación tecnológica.

### *Cooperación Cultural*

Su tarea consiste en dar a conocer las expresiones artísticas existentes en los países cooperantes, difundir su historia, su idiosincrasia y su pensamiento filosófico. Las exposiciones de los rasgos más importantes y características de cierto país en otro son el mejor ejemplo de esta cooperación. Personal involucrado con los museos, palacios de bellas artes, teatros o artistas en lo general son quienes practican esta modalidad de colaboración.

### *Cooperación Educativa*

Se presenta cuando se realiza la impartición o transferencia de conocimientos en un marco académico de un país a otro, por ejemplo, mediante becas para estudios universitarios. Estudiantes, principalmente de pregrado o posgrado, son quienes se benefician de este tipo de actividades.

### *Cooperación Económica*

Es aquella que tiene por objetivo fundamental transferir bienes, servicios, así como recursos económicos con el propósito de incrementar la capacidad productiva de las partes. Posee fundamentalmente dos grandes vertientes: la cooperación financiera y la comercial.

#### *a. Cooperación Financiera*

Consiste en la transferencia de recursos monetarios de manera gratuita o concesional con el propósito de incrementar el capital del país beneficiario. Una variante de este instrumento es la condonación de deuda externa o la AOD que sirve para cubrir los gastos propios de proyectos y programas de CID (técnica, científica, tecnológica, educativa, etc.). Funcionarios de las Secretarías de Hacienda suelen gestionar este tipo de apoyos.

### *b. Cooperación Comercial*

La constituyen los intercambios de bienes y servicios mediante ciertas prerrogativas más accesibles que en condiciones de mercado convencionales. Las estrategias de comercio justo o el fomento a las exportaciones en lo general tendientes a facilitar que los países en desarrollo vendan sus productos a economías proteccionistas son un ejercicio de colaboración propia de esta categoría.

### *Cooperación Deportiva*

Este tipo de cooperación tiene como propósito fundamental fomentar distintas acciones en el ámbito de la cultura física-atlética entre las partes participantes, a fin de impulsar las relaciones entre los Estados participantes en un ambiente de competencia, fraternidad y amistad. Comités olímpicos nacionales y oficinas de promoción del deporte son quienes se encargan de realizar estas actividades.

### *Asistencia humanitaria*

Comprende aquellos ejercicios colectivos provenientes de diversos países y organismos multilaterales, cuyo fin es enfrentar las consecuencias de catástrofes naturales y humanas, como terremotos, inundaciones o huracanes; hambrunas, epidemias, conflictos armados..., respectivamente. Más allá de atender los efectos de este tipo de adversidades, en años recientes la asistencia humanitaria se compone de estrategias de mayor alcance que pretenden conectar el suministro de bienes y servicios en un contexto de emergencia con procesos a favor del desarrollo de la población objeto. Sistemas nacionales de protección civil, Cruz Roja y ejército se dedican a suministrar estos servicios.

Estas modalidades de CID se pueden instrumentar de manera individual o simultánea, por la vía bilateral, multilateral o triangular; es decir, aplicando las combinaciones que se deseen, en correspondencia a los propósitos que, en cada caso en particular, se requiera conseguir. Por ejemplo, un país emergente puede ofrecer cooperación educativa a otro, a efecto de recibir becarios en alguna de sus universidades, la cual a su vez previamente recibió cooperación tecnológica por parte de un país desarrollado para modernizar sus laborato-

rios. De esta forma, alumnos nacionales y extranjeros, tras aprender juntos, se encuentran en mejores condiciones para capacitarse en sus respectivas áreas de especialización, y de esa forma contribuir al desarrollo de sus respectivos países, en pro de la futura vinculación y eventual colaboración entre sí.

## COMENTARIOS FINALES

La CID es un instrumento al servicio de la comunidad internacional que pretende mantener o mejorar las condiciones de vida en países y personas de forma sostenible, mediante ejercicios en donde confluyen los esfuerzos de dos o más actores provenientes de diversas latitudes del planeta.

Además del criterio solidario, la CID de corte gubernamental es un instrumento de la política exterior de quienes la practican, lo cual induce a que su ejercicio se encuentre supeditado al interés nacional del proveedor, en sintonía con el de los países socios. Ello explica que atender a las aspiraciones genuinas de la CID es una tarea compleja de realizar, en donde existen experiencias alentadoras, así como ejercicios que distorsionan sus propósitos fundacionales.

Más allá de estos preceptos generales, como se vio en este capítulo, una de las principales características de la CID es su evolución, en el sentido de procurar constituirse en un ejercicio de vanguardia; adaptativo a las necesidades estructurales y coyunturales del orden global, regional, nacional y local. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible que constituyen el referente fundamental, aunque no único de la CID, son el ejemplo más evidente a ese respecto. Sin embargo, como lo señala Alonso "...si bien, el sistema (de CID) ha cambiado, la realidad internacional lo ha hecho de forma más rápida e intensa".<sup>26</sup> Por lo tanto, el reto más significativo que encara la CID es continuar reinventándose para que su actuar se adapte en mejor medida a los retos pasados y presentes que encara la humanidad.

<sup>26</sup> José Antonio Alonso, "Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo", en José Antonio Ocampo (Ed.), *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, CEPAL-Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2015, p. 164.

### Cooperación Internacional para el Desarrollo

Núm. de participantes	Origen – Destino	Modalidad	Tipo de actores
Bilateral			
Agencias e instancias afines de gobiernos nacionales, subnacionales, ONG's, fundaciones, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Norte – Norte?</li> <li>• Norte – Sur</li> <li>• Sur – Sur</li> <li>• Sur– Norte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnica</li> <li>• Científica</li> <li>• Tecnológica</li> <li>• Cultural</li> <li>• Educativa</li> <li>• Económica               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Financiera</li> <li>◦ Comercial</li> </ul> </li> <li>• Deportiva</li> <li>• Ayuda humanitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Públicos</li> <li>• Privados</li> <li>• Mixtos</li> </ul>
Multilateral			
Sistema ONU, Unión Europea, OEA, ANSEAN, SEGUB, etc.			
Triangular			
Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros propósitos globales, regionales, nacionales y locales.			

### FUENTES DE REFERENCIA

ARJAN DE HAAN

2009 *How the Aid Industry Works? An Introduction to International Development*, Lynne Rienner Publishers, London.

CALDUCH, RAFAEL

1993 *Dinámica de la sociedad internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

CELORIO, GEMA y LÓPEZ DE MUNAIN, ALICIA

2007 *Diccionario de educación para el desarrollo*, Hegoa, Bilbao

GÓMEZ GALÁN, MANUEL y SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO

1999 *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL.

HOOK, STEVEN

1995 *H. National Interest and Foreign Aid*, Lynne Rienner, Washington D.C.

KARNS, MARGARET y MINGST, KAREN

2010 *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, London.

MENDE, TIBOR

1974 *¿Ayuda o recolonización?*, Ed. Siglo XXI, México.

OECD

2016 “Beyond aid: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), a statistical measure for the SDG era”, OECD, París.

OECD-DAC

“DAC High Level Meeting. Final Communiqué”, París, 16 December 2014, Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.PDF>

OECD-DAC

“DAC High Level Meeting. Communiqué”, Paris, February 19, 2016, Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf>

OECD-DAC

2015 “Detailed final 2014 aid figures released by OECD/DAC”, OECD-DAC, París.

OECD-DAC

2015 “Development Co-operation by Countries Beyond the DAC, Towards a more complete picture of international development finance”, OECD-DAC, París.

OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (ed.)

2015 *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, CEPAL-Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

PÉREZ BRAVO, ALFREDO Y TRIPP, JOSÉ OCTAVIO

1996 “Towards a Strategic Approach to Regional Cooperation”, en *Cooperation South, Special Unit for Technical Cooperation Among Developing Countries (TCDC)*, United Nations Development Programm, New York, Winte.

PRADO LALLANDE, JUAN PABLO

2015 “Mexico’s Role in Development Cooperation. Bridging North and South”, United Nations University, Tokyo.

PRADO LALLANDE, JUAN PABLO Y OCHOA BILBAO, LUIS

2009 “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Frente a la securitización y la crisis económica global” *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm.105.

RIST, GILBERT

2002 *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Los Libros de La Catarata, Madrid.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO

1999 *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Entinema, Serie Con-Textos de Ciencias Sociales, Madrid.

SCHIAVÓN, JORGE, *et al.* (coords.)

2014 *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, BUAP-UPAEP-AMEI, UABJ, México.

SORIA MORALES, ERNESTO

2003 *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México.

SOTILLO, JOSÉ ÁNGEL

2014 *El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Actores, formas y procesos*, Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Los Libros de La Catarata, Madrid.

# APROXIMACIONES TEÓRICAS A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: APUNTES SOBRE EPISTEMOLOGÍAS Y PARADIGMAS ANALÍTICOS

SIMONE LUCATELLO

## INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) como objeto de estudio no cuenta con un *corpus* teórico-metodológico y disciplinario propio. Originalmente nació como una actividad de carácter práctico, ligada a modalidades y herramientas utilizadas por los gobiernos de los países más industrializados y los principales organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los organismos financieros como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, y con la función de apoyar el desarrollo de los países más necesitados. La carencia ontológica y epistemológica de la CID hace que sea sumamente difícil contar con una sólida base disciplinaria unitaria para la enseñanza y el análisis teórico integrado de la misma.

En términos generales y hasta el momento, las disciplinas académicas que nutren el debate teórico-epistemológico sobre la CID son principalmente tres: a) las Relaciones Internacionales, b) la Economía junto con los estudios del desarrollo [en particular el tema de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)] y c) una miscelánea que incluye fácilmente unas 10 disciplinas académicas de ciencias sociales, con sus respectivas especialidades, sectores, campos como son el Derecho Internacional, la Sociología, la Ciencia Política, Filosofía, entre otras.



**Tabla 1**  
**La cooperación internacional para el desarrollo**  
**y sus fuentes disciplinarias**

Relaciones Internacionales	Economía y teorías de la Ayuda al Desarrollo	Miscelánea (Derecho, Sociología, Ciencia Política, Agronomía, etc).
----------------------------	--	---

**Fuente:** Elaboración propia.

Mención aparte merece el tema de la cooperación internacional en ciencia y tecnología, que no remite a una disciplina teórica como tal, sino que responde a dinámicas de intercambio y transferencia del conocimiento principalmente entre actores académicos y científicos.

Este capítulo pretende dar cuenta del debate y la evolución de los estudios de la CID en las últimas décadas, analizando de manera didáctica y esquemática su conformación teórica y los paradigmas vigentes que la alimentan. El argumento es que la CID se concibe actualmente como un producto epistemológico multi e interdisciplinario, cuya amalgama se va transformando de manera constante e indisoluble con las prácticas de la cooperación misma y su eficacia.

## **LOS ESTUDIOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DESDE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

La primera distinción importante que hay que reconocer en la literatura existente a nivel internacional y en México es que se percibe la cooperación internacional y el desarrollo como temas separados o a veces se mezclan entre ellos sin una clara categoría de análisis combinada. En tal sentido, existe en el campo académico una neta división entre familias de estudios de la cooperación desde los paradigmas desarrollistas (*cooperación para el desarrollo*) y una segunda desde los paradigmas sistémicos internacionalistas, principalmente derivados de los estudios de las Relaciones Internacionales (RRII) (*cooperación internacional o ayuda internacional*).

Empezando por las RRII, la CID ha sido estudiada como el mecanismo facilitador de recursos, más que un medio para promover el desarrollo. Por ello, la acción de “cooperación” ha sido una preocupación central de las Relaciones Internacionales y ésta se encuentra en el corazón de muchos de los debates teóricos más significativos sobre su concepción original y evolución conceptual. Ha pasado más de medio siglo desde la publicación del primero y más influyente artículo en la revista *American Political Science Review* que analiza las motivaciones de la ayuda externa, *A theory of foreign aid*, de Hans Morgenthau (1962). Desde entonces la comunidad académica global que estudia las RRII y sus diferentes escuelas anglosajonas (principalmente la de los Estados Unidos y la británica) siguen estudiando la vertiente de la cooperación internacional de forma descriptiva y en la búsqueda de renovar constantemente las tendencias y los paradigmas de las RRII mismas. Como menciona Pauselli,<sup>1</sup> las teorías de las RRII como marco explicativo de la cooperación al desarrollo también posibilitan la interacción de variables materiales (realismo, marxismo), ideales (constructivismo) e institucionales (liberalismo y realismo). Esta variedad de interpretaciones asentadas en las teorías de las RRII posiciona al campo del estudio de la cooperación frente a un abanico de posibilidades explicativas cuyo vínculo con el componente del desarrollo no siempre está claro.

Los postulados y corrientes de las principales escuelas teóricas de RRII y su aportación a la explicación del fenómeno de la CID están caracterizadas por el debate entre diferentes tradiciones de pensamiento. Aquellas que han logrado mayor atención han sido las diferentes corrientes del realismo, liberalismo, marxismo y constructivismo.<sup>2</sup> De manera sucinta, las corrientes teóricas mencionadas tratan a la cooperación de la siguiente forma:

<sup>1</sup> Pauselli, Gino (2013). "Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa". *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Volumen 2, número 1, pp. 72-92. ISSN: 2254-2035.

<sup>2</sup> Schiavon J.A, Adriana Sletza Ortega Ramírez, Marcela López-Vallejo Olvera y Rafael Velázquez Flores. *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México* (2016). CIDE.

**Tabla 2. Debates RRII**

<b>Debate</b>	<b>Descripción</b>
Realismo	Explica la realidad internacional a partir del interés primario de los Estados de maximizar su supervivencia, seguridad o poder (como instrumento para los otros dos primeros objetivos), tanto a partir del objetivo final de la dominación de otras naciones (Morgenthau 1986), o de las características de la estructura en la cual están insertos (Waltz 1988).
Escuela liberal	Resalta la posibilidad de la cooperación y la generación de un contexto para el progreso general, los cuales son considerados realizables, y donde la cooperación está presente, al menos en potencia (Jervis, 1999). La escuela del liberalismo permite explicar las RRII a partir de características internas de los Estados. En este sentido, el liberalismo centra la explicación del fenómeno de las RRII en las variaciones de las preferencias de los Estados (Moravcsik 2010: 113), y no en el interés nacional o distribución de capacidades materiales que son dadas a partir del lugar que ocupa cada Estado en el sistema internacional.
Institucionalismo	Dentro de la escuela liberal, en su ámbito neoliberal, plantea la posibilidad de lograr un entendimiento global con la coordinación de los Estados, a partir de una red de normas e instituciones con la que se reduzcan los efectos competitivos de la arena global.
Marxismo	La tradición marxista en RRII pone en claro las diferencias Norte-Sur entre los Estados y las relaciones de desigualdad o dependencia en el sistema internacional. La expansión capitalista reproduce entre los países las desigualdades que se generan al interior de los Estados (Kubáľková y Cruickshank 1989). Dada la vinculación de economías que presentan diversos grados de diferenciación del sistema productivo y ocupan posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista se genera la diferenciación entre países desarrollados y subdesarrollados. Por lo tanto, existe una diferencia de etapa y de función o posición dentro de la estructura económica internacional de producción y distribución, lo que supone una estructura definida de relaciones de dominación (Cardoso y Faletto 1969).

Debate	Descripción
Constructivismo	Se ubica junto al realismo y el marxismo como una escuela sistémica. Por otro lado, el constructivismo, al igual que el realismo y el institucionalismo neoliberal, considera que los Estados son egoístas racionales; es decir, que no se preocupan por el bienestar de los demás como un fin en sí mismo, sino que la cooperación debe responder a sus intereses a largo plazo. Por lo tanto, los Estados no desarrollan valores compartidos, ni obligaciones comunes y no existen niveles de amistad. El punto de partida del constructivismo es que la política internacional es una construcción social. Por construcción social se entiende que no responde a la naturaleza sino a las prácticas sociales.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Pauselli<sup>3</sup> (2013) y Schiavon<sup>4</sup> (2014).

En esta parte de revisión de las teorías de las RRII para explicar la CID, se identifican de manera sumaria los periodos históricos y evolutivos de la CID, en los que estas teorías se han venido debatiendo y desarrollando. En los años cincuenta y ochenta del siglo pasado, el periodo se caracteriza por la Guerra Fría, el crecimiento económico mundial tras la Segunda Guerra Mundial liderado por los Estados Unidos y las descolonizaciones, que suponen la aparición en la escena internacional de nuevos países. Desde el punto de vista teórico, en esta época se formulan las teorías del realismo de las RRII y las económicas desarrollistas y las de la dependencia, que analizaremos en el párrafo siguiente. Esta también es la época en la que se crea la llamada “institucionalidad” de la cooperación internacional, a través de la creación de las diferentes tipologías y modalidades de la cooperación. Este periodo también está marcado por la recesión económica mundial derivada de las dos crisis del petróleo y la Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional, que reclama unas reglas distintas para el comercio internacional.

De los años ochenta al 2000, el llamado consenso de Washington, la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, sacuden los paradigmas tradicio-

<sup>3</sup> Pauselli, Gino (2013), *op. cit.*

<sup>4</sup> Schiavon, *et al.* (2014), *op. cit.*

nales de las RRII, promoviendo nuevos enfoques que tratan de explicar cómo la AOD no había funcionado y que se necesitaban nuevos actores que atendieran las afectaciones sociales de las políticas de ajuste de los organismos económicos y financieros globales. Tales enfoques teóricos se centran esencialmente en el debate entre las visiones neorrealista y neo-liberistas, antes mencionadas.

Un cuarto periodo de estudios de la cooperación y las RRII (2000-2015 aproximadamente), está caracterizado por la influencia del pensamiento de las necesidades (introducido anteriormente por Amartya Sen), de la seguridad (el securitismo) y la influencia del proceso de globalización y de la rendición de cuentas de la cooperación (eficacia y eficiencia de la ayuda) además del papel de la sociedad civil y los gobiernos locales como actores globales de las relaciones internacionales y del desarrollo. Se hace aquí hincapié a la conformación de un paradigma revolucionario de Amartya Sen denominado desarrollo humano, que se irá difundiendo a través de los distintos informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con la celebración de distintas conferencias internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas. El periodo se caracteriza también por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que marcaron, por primera vez a escala global, un camino basado en alcanzar metas de desarrollo concertadas y finalizadas al tema de la reducción de la pobreza.

El actual periodo de debate (2015-2030) sobre la cooperación se caracteriza por su vinculación con los problemas de la seguridad, las migraciones humanitarias, el cambio climático y otros asuntos que afectan el sistema internacional y plantean condiciones de un verdadero *desorden* global, presentando grados de complejidad analítica sin precedentes. Esta etapa se caracteriza también por la aplicación de la agenda universal de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) 2015-2030 que marcaría las líneas de la CID hacia la mitad del milenio y que, paralelamente, discute la reforma de la gestión del sistema mismo de la CID para mejorar su eficacia (*debate sobre la eficacia de la ayuda*), a partir de la Declaración de París de 2005 y su posterior Plan de Acción de Accra de 2008, Busan, México y Addis Abeba de 2015. En este último periodo, entonces, la

agenda de desarrollo se ha visto ampliada de manera considerable. Aunque la lucha contra la pobreza extrema siga estando en el centro de esa agenda, otros aspectos relacionados con la desigualdad al interior de los países, la calidad de la gobernanza, la defensa de los derechos humanos, la promoción del crecimiento económico y la generación de empleo o la sostenibilidad ambiental se han revelado como problemas de creciente relevancia, que la agenda de desarrollo debe contemplar. Además, como consecuencia de los más altos niveles de interdependencia entre países, el ámbito de los bienes públicos globales y regionales se ha expandido sin precedentes.<sup>5</sup>

## **LOS ESTUDIOS DE LA CID DESDE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO**

El tema del desarrollo, sus teorías y su vinculación con la cooperación internacional, se tratará en diferentes capítulos de esta obra. Sin embargo, aunque de manera ciertamente descriptiva y sumaria, trataremos de esbozar en este párrafo los estudios que abordan el tema de la CID desde una perspectiva económica. Estos se centran principalmente sobre el tema de la AOD, que inicia en los años sesenta del siglo pasado analizando el papel de los flujos financieros públicos internacionales, su impacto y su eficacia. Como comenta Pauselli,<sup>6</sup> con respecto al estudio de la cooperación al desarrollo, Tezanos ubica tres tipos de estudios de modelos teóricos y empíricos de la asignación geográfica de la cooperación al desarrollo. Entre los modelos explicativos, un pequeño cuerpo de la literatura ha derivado en modelos económico-teóricos de distribución de la ayuda y son pocas las aportaciones que han derivado en modelos teóricos de asignación geográfica de la ayuda. Incluso, en este pequeño conjunto de trabajos, la mayoría pone el acento en modelos formales derivados de la economía. No son teorías de la cooperación al desarrollo porque no explican por qué una hipótesis particular debe ser cierta, iden-

<sup>5</sup> Ocampo J. Antonio. *Gobernanza y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. 2015, CEPAL - Siglo XXI.

<sup>6</sup> Pauselli, Gino, *op. cit.*, p. 75.

tificando los mecanismos causales que producen los resultados esperados, según Mearsheimer y Walt. Estos modelos formales ciertamente contribuyen al debate académico y práctico de la CID. Sin embargo, su contribución permanece aislada de la disciplina de las RRII.

*Grosso modo* estos estudios se pueden dividir en dos grandes corrientes: la primera toma en consideración los intereses de los donantes y de los receptores, y la segunda analiza la relación entre ayuda y las motivaciones para otorgarla a partir de diversas dimensiones como la social, económica, política, entre otras. La influyente publicación de los economistas de Harvard, Alesina y Dollar, *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*,<sup>7</sup> identifica dos corrientes de literatura internacional sobre la ayuda: un grupo de autores se concentra en el análisis de los *efectos de la ayuda en el país receptor*, y otro analiza la cuestión de sus *determinantes*. Los estudios sobre la eficacia de la ayuda internacional (*Aid Effectiveness Studies*, por su nombre en inglés) quizá han tratado de dotar a estos dos grupos de fundamentación microeconómica en sus hipótesis y de consistencia en sus argumentos mediante el acceso a un instrumental estadístico y econométrico cada vez más sofisticado.<sup>7</sup> La primera corriente tiene sus orígenes en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado cuando autores como Rosenstein-Rodan (1957), Nurkse (1960) y Rostow (1961) insistieron en que mediante la ayuda podía aportarse el capital requerido para una mayor capacidad de ahorro, misma que los Estados receptores podían utilizar para promover mecanismos internos de crecimiento.

Este enfoque cambió en la década de los setenta cuando organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el mismo Banco Mundial (BM), comenzaron a cuestionar el hecho de que los recursos inicialmente dirigidos al combate contra la pobreza terminaban desperdiciándose en las burocracias estatales de los países “subdesarrollados” o eran utilizados por las élites locales sin beneficio para el desarrollo nacional del país receptor. Derivado de esta posición, surgieron otras corrientes y estudios que difundieron la idea de la *fungibilidad de la ayuda*, entendiendo por este concepto la

<sup>7</sup> Alonso, J. Antonio. *La cooperación al desarrollo: una política en construcción*, en J. F. Tezanos y S. del Campo (coord.), España Siglo XXI, tomo 2, La política, Madrid, Biblioteca Nueva. 2008.

capacidad de manejo discrecional de la ayuda por parte de quien la recibe. Según el planteamiento de Griffin,<sup>8</sup> los recursos de la ayuda apoyarían más al consumo y no a las políticas de inversión del receptor. Partiendo de esa tesis, Alonso<sup>9</sup> comenta que el economista Harrod modelizó la relación entre ahorro nacional y ayuda llegando a la conclusión –dominante en los años setenta y ochenta– de que la ayuda no logra amplificar el ahorro en una proporción equivalente a los recursos que moviliza.

Al pasar a la década de los ochenta y principio de los noventa, en medio de fuertes cambios en los equilibrios geopolíticos globales (caída del Muro de Berlín, fin de la contraposición entre Este y Oeste), los modelos económicos para estudiar la ayuda se fueron complejizando al incorporar algunos avances metodológicos. En esta etapa, el debate se alimentó de las visiones entre los estudios de la ayuda y el crecimiento económico, generando posiciones negativas sobre el impacto de la ayuda misma y cuestionando el papel del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), conformada por los países más ricos del mundo. Destaca en esta etapa el estudio cuantitativo de Mosley, Hudson y Horell,<sup>10</sup> que, basándose en una muestra de 60 países receptores durante el período 1960-1983, afirman que no es posible establecer una relación estadística entre la ayuda y el crecimiento económico. La evidencia empírica de este estudio dio pauta para que algunos organismos de la sociedad civil utilizaran el término de *fatiga de la ayuda*<sup>11</sup>, indicando un estancamiento de la misma y su falta de impacto en los países del sur del mundo.

En la década de los noventa se empiezan también a producir estudios que dan cuenta de los diferentes tipos de ayuda que en el mundo occidental y oriental se estaban otorgando. El estudio más influyente de esta época es

<sup>8</sup> Griffin, Keith. (1970). "Foreign capital, domestic savings and economic development". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. vol. 32, issue 2, pp. 99-112.

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 17.

<sup>10</sup> Mosley P, Hudson J, Horrell S. Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries, *Economic Journal*, 1987, vol. 97, issue 387, pp. 616-41.

<sup>11</sup> La fatiga de la ayuda se conoce también como "fatiga de la cooperación" y "fatiga de los donantes".

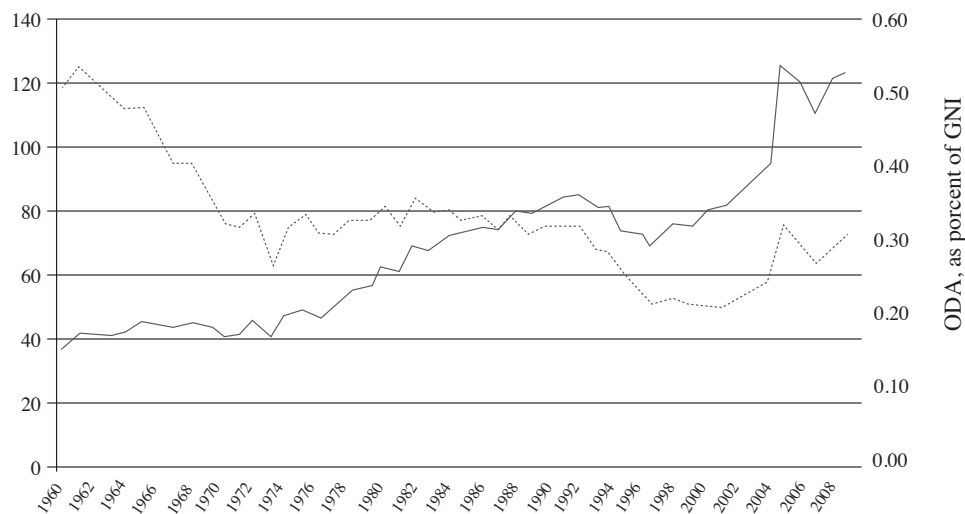


sin lugar a duda el trabajo de Burnside y Dollar,<sup>12</sup> cuyos fundamentos serán retomados por el BM en 1998, en su informe denominado *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*. El informe promueve fuertemente el concepto de *gobernanza*, que dirige el discurso de la ayuda hacia las responsabilidades de las instituciones receptoras. Es decir, las instituciones no sólo desempeñan un papel crucial en el uso y distribución de la ayuda recibida, sino que a mayor calidad institucional hay menor espacio para la ineficacia de la ayuda misma.

Para comprobar este punto, Burnside y Dollar construyeron una base metodológica que analiza las políticas de los estados receptores de AOD basada en un índice compuesto de tres indicadores macroeconómicos (déficit público, inflación y apertura exterior) aplicándolo a una muestra de 56 países receptores en el período 1970-1993. Este trabajo llegó a una conclusión que posteriormente adoptarían el BM y otros bancos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): la eficacia de la ayuda depende del “marco institucional y de políticas” aplicado por el receptor. A raíz de este estudio y la adopción de sus conclusiones por parte de los organismos financieros globales, la cooperación internacional para el desarrollo se reorienta hacia la práctica de *la construcción de instituciones sólidas* en los países receptores, promoviendo procesos internos de fortalecimiento bajo un marco de *good governance* (buena gobernanza o buenas políticas) para lograr que la ayuda sea eficaz. Esta visión de la institucionalidad como mejora de la eficacia de la ayuda continúa hasta el año 2005, cuando se lanza la ya mencionada Declaración de París de 2005. Cabe mencionar que el foco de estos debates ha cambiado significativamente con el tiempo a partir de una demostración de la posibilidad de la cooperación descentralizada y sus límites en el análisis detallado de la función de las instituciones y mecanismos de gobernanza en la promoción de la cooperación.

<sup>12</sup> Burnside, C; Dollar, D. *Aid, Policies, and Growth*. World Bank. Policy Research Working Paper, 1997.

**Tabla 3.**  
**Tendencias de la Ayuda oficial al desarrollo 1960-2008**



**Fuente:** OECD, 2011.<sup>13</sup>

En esta gráfica se ilustra el impacto de los patrones de desarrollo global por volumen total de la AOD durante el periodo 1960-2008. En la gráfica se puede observar el desarrollo de los fondos globales de cooperación con base en la descripción ofrecida por la literatura y los periodos históricos identificados anteriormente.

De 1960 a 1973, mientras el mundo pasaba por una fase de rápido crecimiento económico, países del sur del mundo como Brasil, Chile y Turquía empezaron a caer por diferentes factores. La ayuda total se mantuvo estable en términos reales, pero disminuyó a pesar del aumento de los ingresos nacionales.

Desde 1974 hasta el final de la Guerra Fría, la ayuda aumentó en términos reales. Algunos de los donantes alcanzaron el objetivo de la AOD de las Naciones Unidas del 0,7% y China abrió sus puertas a la ayuda internacional.

<sup>13</sup> OECD, 2011. *Measuring aid: 50 years of DAC statistics. 1961-2011*, p. 9 <<https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/MeasuringAid50yearsDACStats.pdf>>.

En la década de 1990, a medida que Asia se desarrollaba rápidamente y la competencia geopolítica entre donantes de las esferas geopolíticas comunistas y la capitalista fueron separándose, la ayuda internacional sufrió una caída drástica. En el año 2000 se acordaron Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero fue después de la Conferencia de Monterrey sobre Desarrollo, en 2002, que hay un repunte de la AOD. En 2005-2006, el alivio excepcional de la deuda a Irak y Nigeria causó un aumento en los volúmenes de ayuda, así como el apoyo para los problemas ambientales como el cambio climático.<sup>14</sup>

### **LOS ESTUDIOS DE LA CID DESDE LA “MISCELÁNEA”**

Así como hemos podido revisar la concepción de la CID a partir de los enfoques internacionalistas, economicista y desarrollista, existen otras disciplinas que también se han dado a la tarea de cuestionar la CID desde sus respectivos ámbitos epistemológicos, como es el caso del Derecho Internacional, la Ciencia Política y la Sociología, entre otras.

En el ámbito jurídico, la cooperación se concibe también a partir del Derecho Internacional. Como señala Kinoshita,<sup>15</sup> el Derecho Internacional es aquél que rige las relaciones entre Estados, las cuales están basadas en una idea de coordinación de intereses que pueden evolucionar en el sentido de la cooperación internacional de suma positiva. Este autor indica que se puede hablar de un derecho internacional de la cooperación como una especialidad del Derecho Internacional clásico basado en relaciones de coordinación de intereses y que tiene como características la intensidad, amplitud y profundidad de las relaciones que presentan los Estados que aumentan su interdependencia y fusionan intereses e identidades. Su fundamento es la aproximación de culturas, al considerar la fraternidad humana de los grupos que tienen un

<sup>14</sup> OECD, 2011. *Op. cit.*

<sup>15</sup> Kinoshita, Fernando. “El Derecho Internacional de la cooperación: El caso de la comunidad del Caribe (CARICOM)”. En *Ámbito Jurídico*, Río Grande, II, núm. 6, agosto de 2001. <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5579](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5579)>.

fin colectivo, donde la raíz es la solidaridad entre los hombres que se unen en un esfuerzo común para alcanzarlo.

Los antecedentes normativos de la cooperación internacional se asocian con la paz y la humanización de las guerras que la precedían, evidenciando el grado de desarrollo de las civilizaciones antiguas, quienes empezaron a contemplarlas para regular sus relaciones con los pueblos vecinos.<sup>16</sup> En el siglo XX, los antecedentes de lo que hoy conocemos como cooperación internacional los podemos encontrar en diferentes instrumentos internacionales que derivaron de la unión de Estados en las organizaciones internacionales, los cuales comienzan a ser desarrollados a partir de modelos de integración regional de naturaleza económica y comercial.

**Tabla 3.**

1919	Pacto de la Sociedad de Naciones
1945	Carta de las Naciones Unidas
1948	Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE)
1960	La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)
1970	Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas
1978	Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (Declaración de Buenos Aires)
1993	Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena
2000	Cumbre del Milenio
2002	Consenso de Monterrey y la “Declaración de Nuevo León”
2003	Declaración de Roma sobre armonización
2005	Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo
2015	Objetivos de Desarrollo Sustentable

**Fuente:** elaboración propia.

<sup>16</sup> Acción social – Agenda Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2008), República de Colombia, pp. 11 y 12.

Así como la Economía y el Derecho lograron desglosar la CID a partir de sus teorías, para el caso de la Ciencia Política y la Sociología, se puede considerar que más que ubicar teorías o corrientes de cada materia, se estudia la CID a partir de las políticas públicas generadas para el desarrollo de un tema particular (salud, ciencia y tecnología, educación) o desde los diferentes actores que intervienen. A partir de cada enfoque, se genera una mezcla de teorías para el entendimiento de ciertos fenómenos en la cooperación internacional, como los casos actuales de la gobernanza y la descentralización, temas que serán desglosados y ejemplificados a lo largo de esta publicación.

Desde la disciplina de la Sociología, el aporte epistemológico se centra principalmente alrededor de los siguientes temas:

- a) Conceptualización del desarrollo: evolución, teorías y estrategias. Con este tema se persigue entender y estudiar la evolución del concepto de desarrollo tomando como referencia las diferentes teorías de desarrollo existentes.
- b) Democracia, vulnerabilidad, pobreza. Estos constituyen un grupo de estudios que pretenden analizar los conceptos relacionados con la vulnerabilidad social y demográfica, la pobreza en todas sus dimensiones y la importancia de la CID para la reducción de la pobreza.
- c) Movimientos sociales. Finalmente hay una corriente de estudios que analizan el papel de los movimientos sociales y la sociedad civil en el que se da una visión del papel que desempeñan los actores organizados como las ONGs en el desarrollo y la cooperación. Todos estos temas se profundizan en otros capítulos de esta misma obra.

En las últimas décadas se han diversificado y ampliado los estudios de la CID, llegando a ser objetos específicos como la cooperación para el desarrollo local, la cooperación internacional para el medio ambiente, la cooperación sur-sur, la cooperación de género, la transfronteriza, entre otras. (Ponce, Pineda, Lucatello, Sosa, Ayala, Schmukler, Sánchez Gutiérrez, *et al.*). Si bien es

parte de otros capítulos de esta obra, cabe mencionar la cooperación para el desarrollo local que se ha convertido, por una parte, en una alternativa para dar respuesta a todos aquellos problemas y contradicciones que desde los enfoques Estado-céntrico y de arriba hacia abajo, no han tenido solución. Al tiempo que resulta ser una buena metodología para desencadenar procesos endógenos de desarrollo, frente a la dinámica que el espacio local adquiere como resultado de los cambios en el sistema productivo y económico a nivel internacional.<sup>17</sup>

Otra disciplina que aporta recientemente nuevas interpretaciones de la CID es ciertamente la Ciencia Política y en particular el tema de la *governance* (gobernanza) y sus impactos en el sistema internacional. El término “gobernanza” se utiliza en el presente para referirse a los procesos y arreglos institucionales establecidos, así como a las medidas adoptadas para alcanzar un resultado político deseado. Por tratarse de herramientas, los arreglos de gobernanza deben ajustarse a un objetivo específico. Dicho de otra manera, deben tomar en cuenta la naturaleza de los problemas a tratar y las formas más convenientes y factibles de resolverlos en las circunstancias en que se presentan.<sup>18</sup> Esto implica que al momento de definir el marco de gobernanza para la gestión de los bienes públicos globales deban tenerse en cuenta varios criterios, como lo son evitar el parasitismo (*free-riding*) en la provisión de esta clase de bienes; asegurar un equilibrio entre representatividad y eficiencia en la toma de decisiones; administrar la interdependencia en la provisión y consumo; así como promover un dominio público mundial equilibrado y coherente.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Ponce Adame, E., *Municipios y desarrollo local en la oferta de la cooperación internacional. Posibilidades y limitaciones*. Ponencia presentada en Foro Desarrollo Local, UAM-Iztapalapa, junio de 2005.

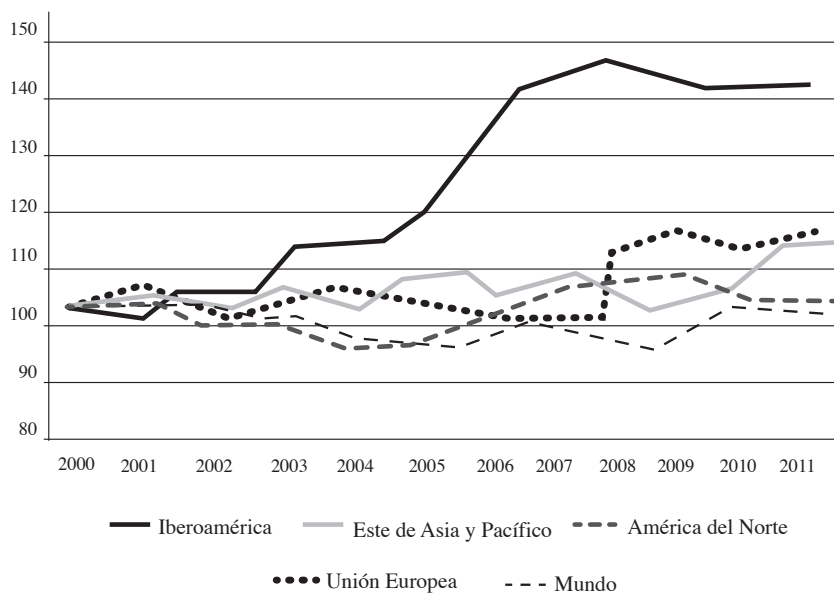
<sup>18</sup> Ocampo, 2015, *op. cit.*

<sup>19</sup> Inge Kaul y D. Blondin. “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas” (2015). En Ocampo, *Gobernanza y desarrollo*, CEPAL, Siglo XXI.

## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El desarrollo científico y tecnológico siempre ha tenido una dimensión internacional, “asociada a la propia dinámica de la formación de los investigadores, a la naturaleza de los procesos de investigación y difusión del conocimiento científico y a la generación y transferencia de la tecnología”.<sup>20</sup> En este sentido, cuando hablamos de cooperación internacional en ciencia y tecnología nos referimos al conjunto de acciones que se llevan a cabo, desde intercambios de experiencias, movilidad internacional, participación en grupos de trabajo, estancias de estudio y perfeccionamiento en laboratorios y universidades de otros países con el fin de adquirir conocimientos prácticos y desarrollar patentes tecnológicas.

**Tabla 4.**  
**Evolución del gasto en I + D como porcentaje del PIB**



**Fuente:** Lombardi, 2016.

<sup>20</sup> Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología. 2007. *Manual de indicadores de internacionalización de la Ciencia y la Tecnología*. p. 18.

En la gráfica anterior se muestra cómo ha ido creciendo para el caso latinoamericano la inversión en Ciencia y Tecnología desde el año 2000 al 2011, basados en rubros como el aumento de la producción científica, formación de recursos humanos, entre otros.

El supuesto principal de la cooperación en ciencia y tecnología es precisamente la producción y difusión de conocimiento científico basado en resultados entre los investigadores, ya sea a través de comunicaciones informales como formales, sobre todo por medio de reuniones científicas, consorcios de investigación, proyectos internacionales de gran envergadura –como por ejemplo el acelerador de partículas del CERN en Suiza–, entre otros. El objetivo final de la práctica de la cooperación en ciencia y tecnología es entonces la generación y transferencia de tecnologías que realizan actores e instituciones de diferentes países, pero no se ocupa de entender los procesos y las dinámicas de la CID como objeto de estudio, tema de la primera parte de este artículo. La segunda dimensión importante de la cooperación en ciencia y tecnología es sin duda la creciente ‘internacionalización’ de esta misma, lo cual se refleja en el aumento de la movilidad internacional de estudiantes de posgrado y de investigadores; el creciente número de proyectos conjuntos y de redes de investigación; el incremento del número de co-publicaciones internacionales; la existencia cada vez mayor de acuerdos y alianzas institucionales y empresariales como instrumentos para mejorar la competitividad internacional de las empresas. De acuerdo con Sebastián,<sup>21</sup> dos de los indicadores que evidencian más claramente la tendencia al predominio de formas organizativas basadas en la colaboración internacional “son los relacionados con la composición de los proyectos y redes y los indicadores bibliométricos”. Sin embargo, estas dimensiones de la cooperación pueden ser por sí mismas un tema de análisis *sui generis*, dado que varias preguntas sobre las dinámicas de la cooperación en ciencia y tecnología quedan sin contestar. ¿Por qué los investigadores se vinculan con sus pares en el extranjero y con

<sup>21</sup> Sebastian J., “Redes de cooperación como modelo organizativo y funcional para la I&D”, *Revista Redes*, vol. 7, n. 15. 2003. Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Universidad de Quilmes, Argentina.



cuáles objetivos? ¿Cuáles son las motivaciones para participar en consorcios internacionales? ¿Cómo se determinan en las instituciones las necesidades de vinculación internacional? ¿Cuál es la aportación de la cooperación internacional a la producción de conocimientos científicos y tecnológicos en los países en desarrollo?

## CONCLUSIONES

En las últimas décadas, el sistema de cooperación para el desarrollo ha estado sometido a diversos cambios que han afectado la doctrina de la cooperación internacional, sus prácticas, la gama de actores implicados y el rango de instrumentos utilizados para llevarla a cabo.<sup>22</sup> Desde una perspectiva del debate teórico sobre la CID, ¿cuál es el futuro de esta *disciplina*? ¿Cómo puede acoplarse a la velocidad de los cambios del sistema internacional y ofrecer reflexiones actualizadas y pertinentes a los cambios de su entorno?

El presente artículo ha reseñado de manera didáctica y descriptiva las principales corrientes teóricas, disciplinas y paradigmas que nutren el actual debate sobre la CID. No cabe duda que la complejidad del fenómeno y su naturaleza práctica constituyen un reto en la conformación de un cuerpo teórico integrado propio. Sin embargo, esta dificultad es al mismo tiempo una oportunidad para plantear la creación de una teoría de la CID de corte multidisciplinario. En tal sentido, la multidisciplinariedad en la teoría de la cooperación implica finalmente analizar, desde distintas miradas científico-sociales, un objeto de estudio en devenir. Sabemos también que trabajar con el enfoque de la multidisciplinariedad significa a veces caer en la fragmentación teórica en varias ramas. Es esperable entonces que quienes desean aportar a la formulación de un cuerpo teórico integrado de la CID trabajen concretamente en el reconocimiento de las especificidades de las divisiones teóricas que conforman la misma CID y que se esfuerce al mismo tiempo en

<sup>22</sup> Alonso, J. Antonio. “Más allá de la ayuda. Redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo” (2015). En Ocampo, *Gobernanza y desarrollo*. CEPAL, Siglo XXI.

lograr la formulación de un cuadro conceptual integral en consonancia con la creciente interrelación de los paradigmas teóricos vigentes, de la demanda de los beneficiarios de la cooperación y de los actores que la llevan a cabo. Finalmente, como señala García,<sup>23</sup> los estudios multidisciplinares nacieron en la década de los años ochenta y, en general, fueron impulsados por instituciones de desarrollo apoyadas por la cooperación internacional. Es a partir de este origen que tenemos que repensar la forma de integrar los estudios de la CID en un cuerpo multidisciplinario novedoso y homogéneo.

#### FUENTES DE REFERENCIA

AYALA, C. y PÉREZ J.

2009 *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* Instituto Mora-CIDEAL-FLACSO. México.

ALESINA, A. y DOLLAR, D.

2000 “Who gives foreign aid to whom and why”. *Journal of Economic Growth* 5(1): 33-63. Citado en Pauselli (2013).

ALONSO, J. ANTONIO

2008 *La calidad de las instituciones: una panorámica internacional*. Cuadernos de Información Económica, núm. 202.

ALONSO, J. ANTONIO

2008 *La cooperación al desarrollo: una política en construcción*, en J. F. Tezanos y S. del Campo (coord.), España siglo XXI, tomo 2, La política, Madrid, Biblioteca Nueva.

ALONSO, J. ANTONIO

2015 “Más allá de la ayuda. Redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo”. En Ocampo, *Gobernanza y desarrollo*. CEPAL, Siglo XXI.

<sup>23</sup> García Angelo, Miguel (2006). Un Nuevo Desafío en la Investigación: Enfoque Transdisciplinario en Comunicación y Desarrollo, *Razón y palabra* núm. 49, febrero-marzo.

ÁLVAREZ LONDOÑO, S. J., LUIS FERNANDO

2006 *La Historia del Derecho Internacional Público, Estudios de Derecho internacional* 3, Pontificia Universidad Javeriana, en Acción social, 2008: 12-13.

ACCIÓN SOCIAL

2008 *Agenda Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional*, República de Colombia.

BURNSIDE, G. y DOLLAR, D.

1997 *Aid and policy growth*. World Bank. Policy Research working paper.

DOLLAR, DAVID y PRITCHETT, LANT

1998 *Assessing aid - what works, what doesn't, and why*. World Bank policy research report. Washington, D.C.: The World Bank.

GARCÍA ANGELO, MIGUEL

2006 “Un Nuevo Desafío en la Investigación: Enfoque Transdisciplinario en Comunicación y Desarrollo”, *Razón y palabra* núm. 49, febrero-marzo. <<http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n49/mgarcia.html>>.

GRIFFIN, KEITH

1970 “Foreign capital, domestic savings and economic development”. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 32, issue 2, pp. 99-112.

GUTIÉRREZ LÉON, ANDRÉS

2014 *El mundo de la cooperación internacional desde los enfoques teóricos*. Centro de Investigación Internacional ACTua-CiiACTua.

INGE, KAUL y D. BLONDIN

2015 “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas”. En Ocampo, *Gobernanza y desarrollo*, CEPAL, Siglo XXI.

KINOSHITA, FERNANDO

2001 “El Derecho Internacional de la cooperación: El caso de la comunidad del Caribe (CARICOM)”. En *Ámbito Jurídico*, Río Grande, II, núm. 6, agosto. <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5579](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5579)>.

LOMBARDI, VANINA

2016 *Ciencia y tecnología en América Latina*. Agencia TSS, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. <<http://www.unsam.edu.ar/tss/la-evolucion-de-la-ciencia-en-america-latina/>>.

LUCATELLO, S.

2013 *La cooperación internacional para el medio ambiente. Evolución, actores e impactos*. Cuaderno de cooperación. Instituto Mora.

MEARSHEIMER, J. y WALT, S.

2012 *Leaving Theory Behind: Why Hypothesis Testing Has Become Bad for IR*. Faculty Research Working Paper Series 13-001, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Citado en Pauselli (2013).

MOSLEY, P., HUDSON J., y HORRELL, S.

1987 “Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries”, *Economic Journal*, vol. 97, issue 387, pp. 616-41.

OECD

*Measuring aid: 50 years of DAC statistics. 1961-2011*. <<https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/MeasuringAid50yearsDACStats.pdf>>.

OCAMPO J. ANTONIO

2015 *Gobernanza y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. CEPAL-Siglo XXI.

OREGIONI, M. S. y PAZ LÓPEZ, M.

“Cooperación internacional en ciencia y tecnología”. *Revista iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad*. <[http://www.revistacts.net/files/Volumen%208%20-%20N%C3%BAmero%2022/Oregoni\\_EDITADO.pdf](http://www.revistacts.net/files/Volumen%208%20-%20N%C3%BAmero%2022/Oregoni_EDITADO.pdf)>.

PAUSELLI, GINO

2013 “Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa”. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 2, núm. 1, pp. 72-92. ISSN: 2254-2035.

PONCE ADAME, E.

*Municipios y desarrollo local en la oferta de la cooperación internacional. Posibilidades y limitaciones.* En *paradiplomacia.org* <<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/ecbf529939f3256a9cc715b6dcd2f8b1ponceorganismosbi.pdf>>.

RED IBEROAMERICANA DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

2007 *Manual de indicadores de internacionalización de la Ciencia y la Tecnología.*

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, G.

2009 *Cooperación Internacional para el Desarrollo Local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, vol. 1, Instituto Mora, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, GTZ, Ciudad de México.

SCHIAVON, J. A., ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ,

MARCELA LÓPEZ-VALLEJO OLVERA y RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

2016 *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México.* CIDE.

SEBASTIÁN, J.

“Redes de cooperación como modelo organizativo y funcional para la I&D”, *Revista Redes* vol. 7, núm. 15. Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Universidad de Quilmes.

TEZANOS VÁZQUEZ, S.

2008 “Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda”. *Principios: estudios de economía política* 10:5-39, citado en Pauselli (2013).

# DESARROLLO Y COOPERACIÓN: ¿CUÁL COOPERACIÓN PARA QUÉ DESARROLLO?

PRUDENCIO MOCHI y CRISTINA GIRARDO

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo consiste en realizar una reflexión en torno a la relación que guardan los distintos enfoques del desarrollo y su vínculo con la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y la cooperación internacional para el desarrollo (CID). En esta perspectiva intentamos discernir en el marco de la propia evolución de las teorías del desarrollo, las contribuciones y controversias de las mismas. La AOD ha quedado atrapada, por una parte, en un compromiso financiero que los países adquieren, en la visión que la cooperación ayudará a los países a alcanzar los mismos niveles de crecimiento y bienestar de sociedades que en un momento tuvieron su auge en el marco de procesos modernizadores. Por otra parte, hubo y hay intentos de sacar la AOD de estos viejos esquemas dominados por la relación desigual entre donantes y receptores. En ese sentido, la CID comprende y reconoce distintas modalidades y actores. Pero aún queda mucho camino por recorrer para considerar a la cooperación como un derecho por parte de los países receptores, un reconocimiento y respeto por sus propios enfoques en torno al desarrollo.

Si tomamos como referencia el recorrido y evolución del concepto de desarrollo a través de los distintos periodos y enfoques del mismo, y lo vinculamos con la trayectoria de la AOD y de la CID y sus resultados, inferimos la siguiente reflexión: se trata pues de concebir al desarrollo como una categoría en construcción y reinventar la cooperación desde los territorios, los actores y sus conflictos poniendo el acento en los procesos históricos con la posibilidad de superar los principios doctrinarios neoliberales de una civilización universal y desterritorializada. A su vez la multidimensionalidad tiene como eje la política abarcando los aspectos sociales, económicos, institucionales, ambientales, culturales. Asimismo, la multidisciplinariedad del desarrollo contemporáneo y sus prácticas han sido poco visualizados por la AOD y la CID y dejaron acotada a las mismas sólo a una serie de acciones, en las cuales los actores donantes de la ayuda concibieron el desarrollo más como imitación que como construcción propia de las realidades nacionales, regionales y locales. Con el transcurso del tiempo provocaron desigualdades, pobreza, destrucción ambiental, asimetrías y deudas más que acciones benéficas para la población y los países y regiones necesitados de tal derecho.

Si ubicamos el desarrollo y la cooperación en el ámbito de la política, que interroga a otras importantes dimensiones como la económica, la cultural, la ambiental, la social, la histórica, la institucional, entre otras, permite entender los desafíos para la acción de la cooperación internacional. La misma entonces debe situarse en este campo de análisis de conflictos y tensiones entre distintos actores, no sólo como productos de arreglos institucionales, sino planteando con ánimo y aires renovadores la necesidad de reconocimiento de la diversidad de prácticas transformadoras.

Este trabajo analiza los distintos enfoques del desarrollo y sus manifestaciones en América Latina. Describe, por otra parte y de manera resumida, algunos hitos que marcaron tanto la AOD como la CID<sup>1</sup> y, por último, enfatiza las controversias que cada enfoque porta en sí mismo así como la necesidad

<sup>1</sup> Todos estos aspectos pueden ser ampliados en Mochi, Prudencio y Girardo, Cristina (2015), *Debates y prácticas sobre Desarrollo y Cooperación desde las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Editorial CRIM- UNAM.

de considerar que no hay una sola solución para pensar cuál cooperación para qué desarrollo.

El desarrollo ha expresado aspiraciones de progreso, bienestar, crecimiento, esperanza, entre otras, como lo señala Madoery<sup>2</sup>, pero en realidad los esfuerzos para lograr dichos objetivos han quedado truncados y, a lo largo de todos estos años, persisten más los rezagos que los logros. Dado que tanto la AOD como la CID siguieron la senda de los enfoques del desarrollo que fueron prevaleciendo desde sus inicios, consideramos pertinente el análisis, los aportes, las tensiones y las críticas que estos enfoques y modalidades fueron dejando.

Tanto la AOD como la CID desde sus inicios bregaron y se hicieron eco de cumplir con el mandato de la modernización. Los preceptos de la misma fueron el faro de guía durante mucho tiempo para que los países pudieran alcanzar estas metas. El crecimiento económico, la distribución del ingreso, el bienestar de las personas y la reducción de la pobreza estaban directamente relacionados con el incremento de la producción nacional *per cápita*. El desarrollo se podía medir en términos cuantitativos como crecimiento económico, el PIB era el indicador del progreso social, lo territorial era sólo el Estado-Nación. Nuestra América Latina visualizada como subdesarrollada, nuestras democracias incompletas, nuestros Estados aparentes más que reales, nuestras culturas atrasadas o tradicionales, plagadas de carencias respecto a otros modelos de países más desarrollados. Según Madoery<sup>3</sup>, se debía imitar el modelo (como territorios espejo)<sup>4</sup> cuyas características eran pasar por diferentes etapas del desarrollo. Esto implicó una perspectiva lineal, con actores racionales y visión universal.

Los enfoques de la modernización continúan impregnado las prácticas de la cooperación, aunque si bien los países llamados subdesarrollados no han dejado de intentar construir su propia teoría crítica. Reflejo de esto fue el estructuralismo latinoamericano y las primeras visiones de la Comisión

<sup>2</sup> Madoery, Oscar (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Colección Territorios. Ediciones UNTDF. Usuahia. pp. 98.

<sup>3</sup> *Op. cit.*

<sup>4</sup> El autor los denomina “territorios carentes de occidente”.



Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por otra parte, el liberacionismo sugiere propuestas de construcción hegemónica, reconocimiento de movimientos nacionales y populares,<sup>5</sup> y el pensamiento decolonial analiza la matriz del poder colonial, basado en “la geopolítica del saber”, y de esta manera entienden el desarrollo desde lo político, en función de gestar procesos de construcción política y social<sup>6</sup>. Estas propuestas permiten visibilizar cómo los beneficios y promesas del desarrollo y el progreso dejan al margen los procesos histórico culturales que gestan las asimetrías de poder (se ocultan los conflictos y déficit que tanto los enfoques del desarrollo y las modalidades AOD van dejando).

En América Latina, dichas políticas modernizadoras se acentuaron en forma tardía y particularmente en pleno conflicto de la Guerra Fría. La Revolución Cubana acelera y orienta la mirada de la ayuda. Son muchas las instituciones internacionales que se crearon para canalizar la cooperación: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), entre otras. El objetivo era contrarrestar los avances de la revolución en el continente. La Alianza para el Progreso, implementada bajo la presidencia de Kennedy desde 1961, portaba en sus entrañas el claro objetivo de evitar el avance del comunismo. Sin embargo, fue una década en la cual América Latina y otros países emergentes no perdieron protagonismo. Reflejo de ello es el surgimiento en 1961 del Movimiento de Países No Alineados, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), también se verifican algunos primeros intentos de cooperación sur-sur, sobre todo focalizada en cooperación técnica (como acción de política exterior, acuerdos comerciales, créditos concesionales, etc.).

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), adopta el concepto ayuda

<sup>5</sup> Dussel, Enrique (2006), *20 Tesis de Política*, Siglo XXI-CREFAL, México, 176 pp., segunda edición, 2006; tercera edición (corregida), 2008, 174 pp.

<sup>6</sup> Mignolo, Walter (2010), *Desobediencia epistémica. Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 126 pp.

oficial al desarrollo. Surgen contemporáneamente las primeras agencias de cooperación de los países industrializados. En la década de los años setenta y ochenta comenzarán a gestarse otras dinámicas. Un acontecimiento de estos años fue la crisis de los años setenta expresada en la declaración por parte de los Estados Unidos de la no convertibilidad entre el dólar y el oro, afectando la economía y la estabilidad del comercio internacional. Asimismo, otros eventos, tales como el aumento de los precios del petróleo, resultado del embargo impuesto por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y el auge de los países productores de Oriente Medio, van a manifestarse en el aumento de los costos del transporte y de los insumos, la inflación y el desempleo. Los dólares obtenidos por los países petroleros fueron inyectados a la economía financiera. Paralelamente por estos años, los miembros del CAD y de las mismas instituciones involucradas con la cooperación (Banco Mundial y otros) comienzan a reconocer los fracasos de las políticas de ayuda al desarrollo, sobre todo en cuanto a mejorar las condiciones de vida de la población y el reconocimiento de la pobreza y disparidades que imperaban en los países receptores. El crecimiento por sí solo no traía necesariamente una distribución equitativa. La pobreza y la desigualdad aumentaban. Surgieron entonces planteamientos como los del Banco Mundial sobre *Redistribución con crecimiento*, o los trabajos conocidos como *Necesidades básicas*<sup>7</sup>. Las asimetrías sociales y territoriales se manifestaban no sólo entre países, sino al interior de cada uno. El objetivo de cerrar la brecha entre el norte y el sur no había sido alcanzado. En la década de los ochenta, continúa la preocupación a escala internacional por el crecimiento como eje rector. Se pusieron en marcha nuevas estrategias para corregir los desequilibrios macroeconómicos. Se modificaron así los supuestos que habían guiado las políticas de expansión económica entre 1945 y 1970, pero se reformularon postulados ortodoxos, y sobre todo se cuestionó la intervención del Estado en la promoción del desarrollo. Todo esto bajo los parámetros de la doctrina neoliberal emanada en el Consenso de Washington, que detrás

<sup>7</sup> Streeten, Paul (1981), *Development perspectives*, Londres: MacMilla.

del objetivo declarado de control de la hiperinflación a través de la disciplina fiscal y el equilibrio de las cuentas produjo la caída del crecimiento, así como el desmantelamiento de las empresas públicas, la apertura comercial a inversiones extranjeras sin ningún condicionamiento, la reducción del gasto público que implicaba el achicamiento del Estado reduciendo las políticas sociales vinculadas con la educación, salud, vivienda, y perjudicando a los grupos más desfavorecidos, quienes padecieron un empeoramiento de sus condiciones sociales y económicas, profundizando la desigualdad y la pobreza<sup>8</sup>.

La AOD estuvo fundamentalmente centrada en alentar las inversiones extranjeras, las exportaciones y sobre todo las políticas sociales focalizadas, pero fundamentalmente en otorgar préstamos a los países para realizar sus reformas sobre la base de los principios del Consenso de Washington mencionado. Fue en este periodo cuando la deuda externa de los países menos desarrollados alcanzó niveles de gran envergadura ya que aumentaron de manera drástica las tasas de interés y los costos del servicio de la deuda, con fuertes repercusiones para países de América Latina. Los Estados endeudados nacionalizaron la deuda, condición impuesta por el BM y el FMI para renegociar nuevos préstamos.

Algunos países de América Latina han tratado de incorporarse a los procesos de globalización. Sin embargo, la vulnerabilidad de los mismos quedó de manifiesto con la crisis financiera de los años noventa. La crisis planteada respecto de los modelos anteriores, en especial de los procesos de la modernización ocurridos fundamentalmente en los países occidentales, coloca la discusión en términos de ubicar si el modelo podía y puede ser extendido a todo el mundo más allá de valores y culturas diferentes. El componente del crecimiento no puede ser tomado como fin en sí mismo. Igualmente, el fin de la Guerra Fría y de la bipolaridad, los cambios acaecidos en torno a la globalización, la revolución tecnológica informática y el flujo de capitales, otorgaron protagonismo a nuevos actores transnacionales, subestatales, grandes instituciones financieras, corporaciones empresariales transnacionales a

<sup>8</sup> Políticas y Programas de gran incidencia todavía en América Latina.

los cuales obliga, y sobre todo a los Estados, a articular nuevas estrategias y nuevos arreglos institucionales con el objetivo de no perder visibilidad y otorgar a otros actores espacios y más poder en la agenda global.

En los noventa, el ámbito de las teorías del desarrollo se entrecruzó nuevamente con eventos históricos que fueron condicionando los modelos y las estrategias, tanto del desarrollo como de la cooperación para alcanzar el mismo. La caída del Muro de Berlín, el derrumbe definitivo de la Unión Soviética, guerras civiles y conflictos armados en varios lugares del mundo, así como los nuevos acuerdos comerciales y financieros pactados entre los países más industrializados, reforzaron las posturas oficiales estadounidenses y británicas, e igualmente sirvieron de marco a la ayuda internacional para orientarse hacia estrategias de emergencia que permitieran mitigar las crisis humanitarias y los rezagos que el sistema iba produciendo y dejando.

En el contexto internacional, en ese mismo decenio aparecieron nuevas propuestas como alternativas al modelo economicista anterior, de búsqueda conceptual y práctica, que permitieron empezar a abandonar los supuestos utilitaristas, sintetizado esto como “desarrollo humano y sostenible”. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apostó por este nuevo concepto: “desarrollo humano” –entendido como la ampliación de las capacidades y las oportunidades del ser humano–. De acuerdo con los supuestos de Amartya Sen<sup>9</sup>, se trataba de un proceso de expansión de las capacidades de las personas para elegir el modo de vida que valoraban. Una visión de desarrollo centrada unilateralmente en la producción de bienes comenzaba a ser sustituida por otra centrada en la ampliación de las capacidades y libertades de la gente. A pesar de la importancia del crecimiento y del ingreso como único componente del bienestar, éstos ya no servían para explicar el desarrollo. El concepto de utilidad ya no era el apropiado puesto que no valoraba en todas sus dimensiones un modo de vida. La propuesta de Sen fue redefinir el bienestar como la capacidad de una persona para escoger el modo de vida que quiere y medirlo en función del conjunto de oportunidades de elección; es

<sup>9</sup> Sen, Amartya (1999), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires: Editorial Planeta.

decir, mediante las libertades de las que efectivamente dispone. Esta visión dio cabida a una nueva forma de considerar la justicia social, de evaluar las instituciones y de tratar al desarrollo. Se comprende mejor la cuestión distributiva, como oportunidades repartidas equitativamente y con reconocimiento de derecho. Queda evidenciado que el problema del desarrollo es un problema de negación de libertades que puede provenir de la pobreza, de la inexistencia de servicios básicos o de la negación de libertades políticas. En este sentido, las dimensiones de calidad de vida, longevidad y educación serán el fuerte del índice de desarrollo humano (IDH). La cooperación al desarrollo, a partir del año 2000, dio un viraje importante con la Declaración del Milenio, la cual se centró en varios aspectos vinculados no sólo a reducir la pobreza extrema sino hasta frenar la propagación del VIH-Sida, garantizar el acceso a una educación primaria, superar problemas de género y ambiente, entre otros. Esta Declaración se vio reflejada cuando se elaboraron los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, se configuró de esta manera con una visión limitada para encarar el desarrollo, dejando otros problemas fuera de estos objetivos como, por ejemplo, la reforma financiera, la promoción productiva y laboral, el acceso a servicios de calidad, entre otros. Al mismo tiempo, al querer aplicarse de manera homogénea para todos los países con metas precisas que debían ser alcanzadas para 2015, sembraron el pesimismo sobre la posibilidad de su cumplimiento, particularmente para continentes como África.

Si bien la AOD se orientó fundamentalmente hacia los países pobres para que pudieran alcanzar dichos objetivos, los países considerados de renta media fueron quedando rezagados como receptores de la ayuda cuando, paradójicamente, son los países en donde se encuentra la mayor cantidad de pobres. No se tuvo en cuenta la cuestión de las asimetrías estructurales globales que generan dichos problemas. Además, por ejemplo, el tema de género fue tomado de manera limitada; es decir, no se generaron indicadores de desarrollo de capacidades que permitieran afrontar problemáticas como violencia intrafamiliar, diferencias de poder entre hombres y mujeres, ni se abordó el tema

desde la transversalidad para todas las áreas de desarrollo. Los ODM se asocian sólo a la AOD y no a los cambios y transformaciones que deberían producirse en los países para lograr dichos objetivos.

Queda explícito que el calificativo agregado al desarrollo humano nace como alternativa a la del desarrollo económico, y que sus objetivos fueron tomados por los ODM pero sólo en el discurso y no en la práctica concreta. “El desarrollo humano, basado en la ampliación de la agenda de los ODM se olvidó del contexto histórico y de las asimetrías de poder donde se aplicarían dichas políticas”.<sup>10</sup> Por otra parte, el modelo económico tradicional/occidental muestra otra de sus limitaciones, el agotamiento de sus recursos naturales. La escasa capacidad de recuperación del planeta en cuanto a su degradación<sup>11</sup> y explotación ponen en evidencia problemas que son considerados graves en este contexto: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, procesos de deforestación, contaminación de los litorales, alteración y desecamiento de los manglares, inadecuado uso del agua, sobreexplotación pesquera, contaminación atmosférica, entre otros muchos. Varias cumbres y reuniones internacionales así como agendas nuevas<sup>12</sup> ayudaron a orientar la discusión no sólo en la lucha contra la pobreza, sino también en aspectos multidimensionales y multidisciplinarios.

Con el tiempo se consolidan otras formas y tipos emergentes de cooperación, de una manera horizontal (entre los diferentes agentes de igual o menor desarrollo), cooperación sur-sur de tipo vertical (entre distintos niveles). El referente territorial ya no es sólo el Estado-Nación, sino que empiezan a revalorizarse los espacios locales, como otra escala de construcción económica política y como espacio de construcción social en el ámbito específico de

<sup>10</sup> Domínguez, Rafael (2014), “Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 1, núm. 2, Julio-diciembre, p. 20.

<sup>11</sup> Lucatello, Simone; Calderón, Ch. L. (Coords.), *Investigar para incidir: Reflexiones sobre los desafíos y tareas del científico social contemporáneo*. México: Instituto Mora, 2011.

<sup>12</sup> Varios informes mundiales que ya habían abordado la cuestión ambiental, como el de Brundtland (1987), y algunas cumbres internacionales en materia ambiental, le dieron continuidad a la cuestión, como la Cumbre de Río (1992), organizada por la Organización de Naciones Unidas, o la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002), y también la aplicación concreta de agendas sustentables mundiales, como la “Agenda 21”.

la ayuda al desarrollo, ya se piensa en términos de cooperación al desarrollo. Esto supone cuestionar muchos principios: desafiar el patrón tradicional de relaciones norte-sur, los países normalmente receptores pasan a ser ellos mismos donantes, pero sobre todo las críticas emanadas hacia las tradicionales instituciones de gobernanza de la ayuda internacional, definidas en gran medida por el CAD de la OCDE y el Banco Mundial.

Esto incide, de manera significativa, en el liderazgo económico, político, cultural y estratégico de los Estados Unidos<sup>13</sup>, mermando su capacidad hegemónica y de actuación, dando lugar a nuevos actores emergentes –como el caso de China, que se irá afirmando como país cada vez más protagonista. También la reciente crisis económica de la Unión Europea afecta profundamente la crisis global, y tanto los Estados Unidos como la Unión Europea misma se debilitan como actores internacionales, lo cual trae consecuencias para la reorientación de la cooperación internacional. Los denominados países de renta media, incluidos los emergentes como los que ya traían una trayectoria (Brasil y México), pondrán en cuestionamiento las modalidades del CAD, aunque sin dejar de lado la prioridad de intereses económicos. A su vez, los miembros del CAD, paradójicamente, revierten la situación retomando los presupuestos de estos mismos países, y tomando la dinámica de China como modelo a seguir, tal vez disfrazando su vocabulario de equidad e igualdad, para poder continuar financiando acuerdos comerciales e inversiones como objetivos prioritarios<sup>14,15</sup>. La cooperación sur-sur tampoco encuentra una identidad homogénea y se presenta como fragmentada de acuerdo con intereses e influencias regionales (ejemplo los países que forman el BRICS, el BASIC (sin Rusia), otro grupo de países como Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía, Chile, Colombia y Perú que operan con objetivos más orientados a evaluar el CAD, dentro de alguna reglas y dinámicas

<sup>13</sup> El fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) redujo la importancia como mediador de los Estados Unidos en la región.

<sup>14</sup> Lin J. Y. y Wang, Y. (2014), “China-Africa Cooperation in Structural Transformation: Ideas, Opportunities, and Finances”, WIDER Working Paper, 2014/046, UNU-WIDER.

<sup>15</sup> Domínguez, Rafael (2014), “Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 1, núm. 2. Julio-diciembre, p. 28. ISSN (en línea): 2382-5014.

distintas.<sup>16</sup> En los países de la región se incrementa la inversión privada directa, así como una participación importante en los flujos financieros internacionales. La región también se destaca por el aumento de las remesas, superávit comerciales, fruto de la subida en los precios sobre todo en agroalimentos.

Se llegó al año 2015 con muchas deudas, rezagos, desigualdades e incumplimientos, y la última propuesta de Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) no presenta mayores novedades. Si bien existe un nuevo relato en torno a poner fin a la pobreza en el mundo, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria, garantizar una vida sana y una educación de calidad, lograr la igualdad de género, asegurar el acceso al agua y la energía, promover el crecimiento económico sostenido, adoptar medidas urgentes contra el cambio climático, promover la paz y facilitar el acceso a la justicia, no se contradice con los instrumentos para lograrlos en 2030. Las inercias del modelo anterior pesan y condicionan las nuevas realidades.

Miembros del CAD redoblaron la apuesta para reducir la pobreza extrema, al mismo tiempo que afirmaron la prioridad del comercio e inversiones extranjeras. Se buscó el compromiso de llegar al 0.7% del PNB (Producto Nacional Bruto) y se mencionaron las reformas que podrían facilitar nuevos y más amplios espacios para el capital privado, pero sin ninguna propuesta dirigida a la reforma del sistema financiero internacional, que era en definitiva el “talón de Aquiles” del nuevo modelo de desarrollo.

Lo que se verificó en América Latina y el Caribe muestra una ayuda racionalizada a través de la privatización y la financiación al desarrollo, quedando la misma sesgada a los ODM y a la “agenda de la eficacia”; aunque en la región comienzan a vislumbrarse algunas nuevas modalidades, como la cooperación regional y la cooperación sur-sur. A reserva de que los países más pobres, por ejemplo del área andina o el Caribe, continuaron dependiendo de la AOD y de las remesas provenientes fundamentalmente de los Estados Unidos, que pasaron a ser una de las entradas más importantes.

<sup>16</sup> Domínguez, Rafael (2014), *op. cit.*



En resumen, América Latina en estos años no se verá favorecida por la AOD. Sin embargo, el mejoramiento de la inversión extranjera privada y el fuerte flujo de sus exportaciones han sido en la última década factores de crecimiento. Se suma, como nos relatan Arenal y Hirst, “el anclaje democrático, estabilidad y crecimiento económico, inclusión social en algunos Estados con peso y proyección regional, se han agregado a las nuevas posibilidades de autonomía política e interacción internacional de la región”<sup>17</sup>. Se trató de una década en la región signada por visiones neodesarrollistas<sup>18</sup> que intentaron ir más allá del intercambio comercial entre los distintos países, apuntando a la construcción de infraestructura, de proyectos productivos, o a intentos de integración en la inversión común, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>19</sup>, claras manifestaciones de cooperación sur-sur. Desde otra perspectiva, se generan nuevas alianzas con otras potencias que en el ámbito del comercio le disputan a Estados Unidos y a Europa, como son el caso de China y Canadá.

Resumiendo, tanto para los enfoques del desarrollo como para la AOD y la CID, el despegue de un crecimiento económico y correspondiente ayuda para todo lo que eso implicara, pero también desarrollo humano, sustentable, endógeno, entre otros, más elaborados para atenuar los efectos de este mismo crecimiento, intentando ponerle un rostro más humano al capitalismo,<sup>20</sup> a través de políticas que tuvieran en cuenta la universalidad de los derechos y una mirada más progresiva de la sociedad. En ese sentido, los proyectos financiados por la CID han estado más orientados a temas que tuviesen que

<sup>17</sup> Arenal, Celestino y Hirst, Mónica (2011), “Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina”, Madrid, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 8, 2ª época, p. XVI.

<sup>18</sup> Harvey (1998) denomina *neodesarrollismo* al modelo implementado en diversos países de la región cuyas economías han protagonizado un fuerte crecimiento dinamizado por la renta de los bienes comunes (de la tierra a través de productos agropecuarios, de los hidrocarburos y los minerales), donde el Estado desempeña un papel activo instituyendo un nuevo modo de regulación.

<sup>19</sup> Organización internacional creada en 2008 como impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Sus esfuerzos están encaminados a profundizar la unión entre las naciones suramericanas, bajo el reconocimiento de sus objetivos regionales, fortalezas sociales y recursos energéticos. Los países integrantes son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Paraguay se encuentra momentáneamente suspendido.

<sup>20</sup> Kliksberg, Bernardo (2011), *Escándalos éticos*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

ver con estos objetivos, abarcando actores y áreas más diversificadas (jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, etc.) y a modalidades como la cooperación descentralizada y la sur-sur. Aunque si bien estos enfoques sacaron al desarrollo de una visión meramente economicista, no visibilizaron los contextos, las contradicciones y tensiones en los que se implementan dichas políticas, con fuertes asimetrías de poder.

Otro enfoque en América Latina representa, en cambio, una lectura que teoriza la crisis civilizatoria. Se trata de una propuesta que ve la transformación de los Estados nacionales desde una perspectiva multicultural y de incorporación de una alternativa al desarrollo en contraposición al primer enfoque del desarrollo vinculado con la modernidad, en su versión economicista o multidimensional. Esta visión de alteridad se sustenta en la idea de que el desarrollo no está íntimamente vinculado con la cosmovisión moderna e industrializadora, a la vez universalista de occidente. Presuponen ir más allá del desarrollo, crear alternativas a la visión del desarrollo, reconociendo la pluralidad cultural en la que se inscriben las visiones del bienestar y la sostenibilidad, que en gran parte de las cosmovisiones indígenas es de reconocimiento a leyes de la naturaleza. Esto implica la concesión del “buen vivir” como parte de la recuperación de dichas cosmovisiones y la superación del Estado colonial, sin representación de las distintas culturas, por el Estado multiétnico y multicultural que las reconozca. Sin embargo, esta visión no deja de ser contradictoria cuando en muchos países de la región sus modelos de crecimiento siguen relacionándose con el neodesarrollismo a partir de las propuestas extractivistas tanto de petróleo como de minerales. En este contexto, la cooperación sur-sur también queda atrapada en esa lógica puesto que el modelo de extracción de recursos naturales para la exportación siguió siendo el patrón de crecimiento.

La perspectiva de la colonialidad del Estado a partir de la búsqueda de los Estados transnacionales reconociendo las distintas nacionalidades que componen los países y negando el viejo Estado colonial está en proceso crítico y de mucha discusión en el contexto latinoamericano. La visión de la naturaleza con el reconocimiento de sus propias leyes, vinculada a la cosmovisión

de los pueblos nativos, no pudo sobreponerse a la lógica de apropiación y destrucción de la misma relacionada con los modelos de la modernización en sus distintas versiones. Los modelos de la modernidad del siglo XIX y XX, aunque son cuestionados por estas nuevas visiones y están en crisis, vuelven a presentarse como hegemónicos en nuestro continente.

## **REFLEXIONES FINALES:**

### **SOÑAR UNA COOPERACIÓN DISTINTA**

Los hechos evidenciados de manera resumida, producto de años en que la AOD y la CID buscan darle un sentido y dotar de contenido sus acciones, invitan más que nunca no sólo a hacer un balance, sino a realizar una profunda reflexión sobre la definición misma de qué desarrollo queremos y cómo las distintas modalidades aportarán en el futuro para alcanzarlo. Hay campos de entendimientos controversiales<sup>21</sup> para pensar tanto el desarrollo como la cooperación en América Latina, como ha indicado Madoery<sup>22</sup>. Es importante definir dónde pondrá el énfasis la cooperación en el futuro: ¿en achicar las desigualdades? ¿En profundizar las democracias (con mayor impulso en el combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas)?

¿En romper los flagelos históricos que han condenado a la esclavitud laboral, de género, étnica?, o ¿en la espiritualidad misma? ¿En el reconocimiento de otros saberes que producen conocimiento? Otras visiones se interrogan ¿rompemos y nos salimos del sistema capitalista? ¿Cambiamos sólo las reglas de juego? ¿Hay que ir desprendiéndose poco a poco de aquel occidente que hasta ahora fue nuestra meta? Distintas visiones que para nada son convergentes pero que sí tienen zonas de contacto que colocan a la cooperación ante nuevos desafíos. Sus acciones, evidenciadas en programas que consideren diversas lógicas en territorios específicos, tanto nacionales como regionales y locales, delimita a la misma en función de una construcción política, social, económica, cultural y ambiental, asociada siempre al respeto por procesos so-

<sup>21</sup> Madoery, Oscar (2016), *op. cit.*

<sup>22</sup> Madoery, Oscar (2016), *op. cit.*

ciales, a los territorios y a las personas que habitan en ellos y que poseen una o múltiples identidades que lo cohesionan y consolidan.

Si concebimos al desarrollo como ampliación de las libertades y capacidades de la gente en pos de aumentar su bienestar, la sustentabilidad ambiental, la igualdad, la reducción de la pobreza y ampliación de la democracia, debemos recordar que dichos procesos se dan en contextos político-históricos-estructurales, con fuertes situaciones de tensión y connotadas asimetrías de poder, lógicas controversiales que se expresan en cooptación, asistencialismo, clientelismo, conflicto, pero también en cooperación, reciprocidad, solidaridad. Estos procesos contradictorios deben servir para construir acuerdos y pactos para el desarrollo.

Conviven en síntesis propuestas “alternativas del desarrollo”,<sup>23</sup> con visiones “alternativas al desarrollo”, las cuales enfatizan otras perspectivas sobre el derecho a la diferencia y a la alteridad. Se reconocen propuestas de “otras economías” como la economía popular<sup>24</sup>, del trabajo<sup>25</sup> o social y solidaria<sup>26</sup>. Todas estas propuestas ayudan a la configuración no sólo de la confluencia público-privada, sino también a la recuperación de bienes comunes<sup>27</sup> sostenidos, tanto por movimientos sociales como organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Entrelazar estos procesos y tejer cooperación para mejorar la condición de vida, la redistribución, políticas centradas en derechos, los procesos participativos, la gobernabilidad, la transparencia, la seguridad, el respeto por cosmovisiones ancestrales, entre otros muchos aspectos son, necesariamente, parte

<sup>23</sup> Gudynas, Eduardo y Acosta, Alberto (2011), “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana, Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, CESA-FCES- Universidad del Zulia: Maracaibo, año 16, núm. 53 (abril-junio), p. 71.

<sup>24</sup> Quijano, Anibal (2000), “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En Edgardo Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, p. 246.

<sup>25</sup> Coraggio, José Luis (1998), *Economía urbana. La perspectiva popular*, Ed. Propuestas, Quito, Ecuador, Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>26</sup> Laville, Jean Luis (2004), *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Altamara.

<sup>27</sup> Paradigma que vincula una comunidad con una serie de prácticas, valores y costumbres sociales para gestionar un determinado recurso. Los bienes comunes también llamados bienes comunales o procomún son aquellos recursos que son de cualquier persona pero que no son propiedad exclusiva de ninguna en particular. Por ejemplo: las semillas, las calles, el *software* libre y la wikipedia, entre otros.

de una concepción del desarrollo y la cooperación mucho más compleja. Es necesaria una nueva y renovada categoría de la cooperación, con todo lo que eso significa, reconociéndola desde sus múltiples dimensiones y actores no sólo como ayuda para el crecimiento económico, sino también como categoría política, social, cultural y ambiental.

América Latina se encuentra hoy en una encrucijada para encontrar su camino al desarrollo, búsqueda nada fácil en un mundo en crisis. Una región golpeada por la desigualdad, la pobreza, la violencia, la corrupción, la carencia de instituciones creíbles, el desorden ambiental, las asimetrías territoriales, vuelve la tarea ardua pero no imposible para la cooperación. En sus entrañas conserva energías múltiples, actores que pugnan por resistir, economías que necesitan visibilizarse, pueblos originarios que conservan cosmovisiones ricas desde una perspectiva civilizatoria. Resignificar los enfoques de la cooperación, se presenta como una urgencia que golpea la puerta de nuestra conciencia intelectual y política.<sup>28</sup>

## REFERENCIAS

ARENAL, CELESTINO y HIRST, MÓNICA

2011 “Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina”, Madrid, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 8, 2ª época.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS

1998 *Economía urbana. La perspectiva popular*, Ed. Propuestas, Quito, Ecuador, Universidad Nacional de General Sarmiento.

DOMÍNGUEZ, RAFAEL

2014 “Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 1, núm. 2. Julio-diciembre, pp.28. ISSN (en línea): 2382-5014.

<sup>28</sup> Mochi, Prudencio (2016), Prólogo al libro: *Los desarrollos Latinoamericanos y sus controversias*, de Oscar Madoery. Colección Territorios. Ediciones UNTDF. Usuahia.

DUSSEL, ENRIQUE

2006 *20 Tesis de Política*, Siglo XXI-CREFAL, México, 176 pp.; segunda edición, 2006; tercera edición (corregida), 2008, 174 p.

GUDYNAS, EDUARDO y ACOSTA, ALBERTO

2011 “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa” en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, CESA-FCES- Universidad del Zulia: Maracaibo, año 16, núm. 53 (abril-junio), p. 71.

HARVEY, DAVID

1998 *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Argentina: Amorrortu editores. Recuperado de <<http://www.economia.unam.mx/academia/inae/inae2/u2l2.pdf>>.

KLIKSBERG, BERNARDO

2011 *Escándalos éticos*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

LAVILLE, JEAN LUIS

2004 *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Altamara.

LIN J. Y. y WANG, Y.

2014 “China-Africa Cooperation in Structural Transformation: Ideas, Opportunities, and Finances”, WIDER Working Paper, 2014/046, UNU-WIDER.

LUCATELLO, SIMONE y CALDERÓN, CH. L. (coords.)

2011 *Investigar para incidir: Reflexiones sobre los desafíos y tareas del científico social contemporáneo*. México: Instituto Mora, 2011.

MADOERY, OSCAR

2016 *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Colección Territorios. Ediciones UNTDF. Usuahia.

MIGNOLO, WALTER

2010 *Desobediencia epistémica. Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 126 pp.

MOCHI, PRUDENCIO

2016 Prólogo al libro: *Los desarrollos Latinoamericanos y su controversia* de Oscar Madoery. Universidad Nacional de Usuahia. En prensa.

MOCHI, PRUDENCIO y GIRARDO, CRISTINA

2015 *Debates y prácticas sobre Desarrollo y Cooperación desde las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Editorial CRIM-UNAM.

QUIJANO, ANÍBAL

2000 “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En Edgardo Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, p. 246. Recuperado de <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>>.

SEN, AMARTYA

1999 *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires: Editorial Planeta.

STREETEN, PAUL

1981 *Development perspectives*, Londres: MacMilla.

# FUNDAMENTOS Y ACTUACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y PARA EL DESARROLLO LOCAL

ESTHER PONCE ADAME

## INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional –a lo largo de su evolución, en menos de un siglo– ha debido ajustarse a los eventos y procesos que han marcado el desarrollo de la humanidad; surge como un mecanismo enfocado a contribuir en la estabilidad y crecimiento económicos en aquellos países afectados por las consecuencias de las dos Guerras Mundiales, en una época en la que sólo los Estados-nación se consideraban como sujetos del Derecho Internacional y, por lo tanto, cualquier acción y relación internacional, incluida la cooperación, era competencia exclusiva de los gobiernos centrales.

Más adelante, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, procesos como la globalización, el cambio del sistema económico, el auge de la urbanización y la masificación de los avances tecnológicos, entre otros factores, dieron como resultado que los diversos actores de la cooperación internacional (agencias del Sistema de Naciones Unidas, organismos de la banca multilateral, agencias nacionales de cooperación y demás actores del sistema) adecuaran sus esquemas –a problemas no tan nuevos y a los actuales requerimientos– e incorporaran diferentes enfoques teóricos en las agendas,



programas y estrategias de intervención, así como en las acciones y proyectos que instrumentarían en los diversos países, en otrora llamados, receptores.

El objetivo de este capítulo es presentar, en este contexto histórico, un recuento del proceso de incursión de los gobiernos subnacionales a la esfera de la cooperación para el desarrollo, a partir del cual se enmarcan las modalidades y acciones de cómo los gobiernos locales y regionales participan, al tiempo se hace referencia a la cooperación que otros actores (gobiernos nacionales, agencias nacionales y multilaterales, sociedad civil) realizan en y para el desarrollo de los territorios locales. Finalmente, se presenta una reflexión sobre la actualidad y el futuro más próximo de la cooperación descentralizada y para el desarrollo territorial, sus oportunidades y retos, a partir de la Agenda 2030.

### **PROCESO EVOLUTIVO DE LA CID Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO LOCAL**

Hace unos años analizaba a la cooperación internacional para el desarrollo local y, con ella a la cooperación descentralizada, como expresiones de la acción internacional de los gobiernos locales<sup>1</sup>. En dichos trabajos –desde enfoques más ligados a las Relaciones Internacionales, la Teoría Económica Clásica, los Estudios del Desarrollo y las Teorías espaciales– daba cuenta como, durante la segunda mitad del Siglo XX y principios del XXI, aquellas transformaciones y coyunturas históricas, acontecidas de manera gradual en los ámbitos nacional y mundial, se volvían factores dinamizadores en el flujo de nuevos actores –públicos y privados– en el escenario internacional. Entre dichas transformaciones nos referimos a los procesos de globalización e integración económica; al agravamiento de viejos problemas y a la emergencia de nuevos desafíos (la migración, el cambio climático, el narcotráfico o el terrorismo), cuya atención escapa a la esfera de los gobiernos centrales y

<sup>1</sup> En diversos trabajos de Ponce, se aporta a la reflexión, elementos que describen y sustentan las dificultades y posibilidades del desarrollo y la vinculación externa de los municipios mexicanos, así como la cooperación internacional para el desarrollo local que éstos realizan o han realizado, y las características de su actuar en la materia (Ponce, 2005; 2008a; 2008b; 2011 y 2013).

exige de la subsidiariedad y concurrencia de los otros niveles de gobierno y diversos actores.

En dicho devenir, la cooperación internacional para el desarrollo (CID), como ámbito central de la política exterior de los países y de sus estrategias nacionales de desarrollo, también se ha transformado y evolucionado; pasando de una visión estatocentrista y de carácter unidimensional a una visión multidimensional, multiactoral y multiescalar. Se dejan atrás, aunque no resueltas, discusiones dicotómicas para reconocer que el medio y la realidad son mucho más complejos y requieren no sólo de la incorporación de nuevos temas y actores, sino de nuevos horizontes teóricos que permitan explicar y encontrar causas de solución a tal complejidad.

En tal caso, los enfoques positivistas que durante dos décadas permearon el análisis y la praxis de la cooperación internacional, desde la escuela realista y de la economía clásica, fueron paulatinamente superados –en las agendas de los organismos e instancias nacionales y multilaterales de cooperación– por otros enfoques mayormente vinculados a teorías más sistémicas como las de gobernanza, de la cooperación y la colaboración; o aquellas más de corte marxista como la teoría crítica espacial o de globalización.

Esta evolución permitió una reorientación en la manera de conceptualizar y gestionar el desarrollo dentro de la práctica de la cooperación internacional, al superar enfoques asentados en el desarrollo como sinónimo de modernización y crecimiento económico y de la centralidad de los gobiernos nacionales como reguladores únicos del desarrollo. Enfoques de desarrollo global como necesidades básicas y desarrollo sustentable, el desarrollo humano, el desarrollo endógeno o local impulsados en años más recientes o, aquellos aún más actuales como el desarrollo sostenible, la gestión asociativa y/o la gobernanza territorial, modifican la conceptualización y acciones del desarrollo desde la cooperación internacional, avanzado hacia actuaciones de carácter multiactoral, a pequeña escala, desde una visión humana, sostenible y, cada vez, con mayor énfasis en la escala territorial del desarrollo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para más información ir a “Proceso evolutivo de la visión del desarrollo” (línea de tiempo), en <https://cgcid.org/proceso-evolutivo/>.

En tal sentido, en los últimos años, cada vez es más factible referirse al desarrollo territorial como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio.<sup>3</sup>

Como se ha señalado en otros trabajos<sup>4</sup>, la importancia que el territorio y las ciudades están tomando en los procesos y enfoques de desarrollo trae lógicamente repercusiones directas para la participación de los gobiernos locales en la cooperación internacional como actores dinámicos y de pleno derecho; pues, por una parte, se generan programas y proyectos de desarrollo enfocados más hacia los espacios locales donde la función del gobierno local debe ser mayor y, por otra parte, los gobiernos locales están jugando o tienden a desempeñar un papel más activo en el diseño, puesta en marcha y seguimiento de las estrategias de desarrollo local; al tiempo que han adquirido centralidad en las agendas globales, con su participación en conferencias multilaterales han vigorizado una agenda local para el desarrollo.

En tal sentido, podemos afirmar que el papel, cada vez más importante, de los gobiernos locales en la cooperación internacional es resultado, por una parte, de la generación y, en su caso, apropiación que de cierta epistemología sobre el desarrollo hacen las agencias de cooperación internacional y otros actores del sistema, pero también es producto de las externalidades negativas y positivas que conllevan los procesos de desarrollo en sus fases de creación y destrucción<sup>5</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo local en la cooperación internacional parte de razones contradictorias. Por un lado, se revaloriza ante los efectos desequilibrantes de la pobreza en los países, considerándose como una variable determinante para paliar los efectos contraproducentes que las medidas y crisis económicas han tenido en los espacios locales; asimismo, se

<sup>3</sup> Tomado de la página electrónica de la CEPAL, <<http://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial>>.

<sup>4</sup> Así lo señala la autora en su libro *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*.

<sup>5</sup> Tal como lo señala la autora en el texto *La dimensión internacional de los municipios mexicanos: marco teórico-normativo y práctica de una realidad* (Ponce, E., 2008b).

concibe como una estrategia para responder a los desafíos de competencia económico-productiva que imponen los mercados a los espacios locales.

Empero la relevancia es producto también no sólo de aquellos factores exógenos mencionados párrafos arriba, sino de los cambios institucionales acaecidos en el ámbito de los países (democratización, descentralización, apertura económica...)<sup>6</sup> y, de alguna manera, de la dificultad del modelo estatocentrista para controlar y dirigir el cambio social y dar respuestas eficientes y eficaces a las nuevas demandas y rupturas (institucionales, sociales, políticas, económico-productivas) de nuestras sociedades.

Desde esta interpretación, los territorios locales son valorados ante los casos de éxito registrados en diversos espacios subnacionales respecto de la reducción de la pobreza, la innovación social, la inclusión y cohesión social, para afrontar los problemas ambientales, de desarrollo económico e incluso de gobernabilidad. Así, desde las diversas expresiones de la cooperación en los espacios locales hay una intención de desarrollar territorialmente, creando condiciones que en otras realidades locales han tenido efectos significativamente positivos. No obstante, debemos mencionar, la relevancia de la propia movilización de la ciudadanía local que exige mayores niveles de responsabilidad y de respuesta a los gobiernos con mayor proximidad –los gobiernos municipales–.

Las nuevas responsabilidades que en términos de su propio desarrollo se les presentan, los ha obligado también a buscar alternativas e instrumentos innovadores de gestión y financiación de su desarrollo en la cooperación internacional. Esto ha originado que diversos gobiernos locales se vean emplazados a cooperar con sus pares en otros países con la denominada cooperación descentralizada –entre ciudades del Norte y el Sur, o entre ciudades con similar nivel de desarrollo–; a propiciar esquemas de cooperación en redes con sus similares de otras latitudes; a participar en asociaciones de gobiernos locales, o en aprovechar la cooperación proveniente de las agencias nacionales y multilaterales.

<sup>6</sup> Se encontrará una mayor explicación sobre esta evolución en el primer capítulo de Ponce, E., *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, Granada. IUT. 2008.

Gran parte de dichas formas de cooperación buscan atender necesidades vinculadas a la creación de infraestructura, gestión urbana, planificación, vivienda, migración, desempleo, contaminación ambiental, movilidad urbana, cohesión social... todos ellos temas fundamentales de atención de la gestión pública subnacional. La cooperación, entonces, se convierte para diversos gobiernos municipales y estatales en un instrumento que acompaña acciones, programas o políticas del desarrollo de sus territorios, así como de actuación para hacer frente a las demandas económico-sociales de sus ciudadanos.

En suma, así como existe gran variedad de modalidades de cooperación que pueden realizar los gobiernos centrales, también desde los gobiernos subnacionales se han llegado a generar una gama de acciones más allá de las fronteras, lo cual ha producido diversos conceptos para nombrar la forma específica en que participan en la CID dependiendo de los actores que intervienen, los temas que tratan, la forma en que se otorga o ejerce el financiamiento, entre otros factores.

### **COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL Y SUS DIVERSAS MANIFESTACIONES**

Teniendo en cuenta tal diversidad, hace unos años propuse abordar el análisis desde el concepto de *Cooperación internacional para el desarrollo local*, como significación más completa para clasificar y explicar la multiplicidad de actores, acciones y formas de actuación que a nivel de los territorios locales se expresa.

La intención de explicarla, desde estos términos, es dar cuenta de una realidad que, en América Latina, va más allá de la cooperación descentralizada, pues en el estudio y revisión histórica del tema no podemos dejar de identificar y señalar las acciones y mecanismos que durante varias décadas se llevan a cabo, en el marco de la cooperación bilateral, multilateral y de la banca de desarrollo, con impactos y repercusiones directas y externalidades positivas y/o negativas en los territorios locales: cuencas hidrológicas, construcción de infraestructura, incentivos de desarrollo urbano-industrial *versus* desarrollo

rural; programas para el impulso del ajuste estructural y reforma del Estado; fortalecimiento de capacidades institucionales, entre otros.

Es necesario conocer los conceptos más relevantes y los aspectos específicos a los cuales la cooperación internacional para el desarrollo local hace referencia; así como a la multiplicidad de agentes cooperantes a fin de abarcar la presencia de instancias federales; asociaciones nacionales, regionales o provinciales de municipios; agencias de desarrollo local; las municipalidades; organizaciones no gubernamentales ya sean locales, comunitarias, nacionales e internacionales; universidades y centros académicos y de investigación; fundaciones; empresas, y agencias bilaterales y multilaterales de cooperación y de financiamiento.

Con el objetivo de estudiar y visibilizar las diversas formas de cómo la cooperación opera, en y desde los territorios locales, en adelante nos referiremos a las distintas modalidades que, además de la cooperación descentralizada, se relacionan con lo que hemos llamado: *cooperación internacional para el desarrollo local*.

#### a) *Cooperación descentralizada*

Hablar de la cooperación internacional para el desarrollo local conlleva necesariamente al abordaje de la cooperación descentralizada. Modalidad que ha sido comúnmente relacionada con aquellas formas de colaboración entre ciudades, provincias o estados pertenecientes a distintos países, ya sea actuando de manera bilateral, en el marco de redes de ciudades, lo que en algunos casos ha sido denominada cooperación descentralizada multilateral, o a través de la cooperación descentralizada indirecta, la cual hace referencia a la cooperación que mediante la intermediación de una o más instancias de la sociedad civil realizan gobiernos locales con sus homólogos o territorios locales de otras jurisdicciones nacionales.

En tal sentido, la cooperación descentralizada se ha clasificado como directa o indirecta. En la primera, el ejecutor principal es el gobierno local, colocándose como “el responsable directo de la concepción y planeación de

las acciones”<sup>7</sup>, en este caso el resultado es, regularmente, el establecimiento de acuerdos o convenios interinstitucionales, que se dividen en acuerdos de amplio alcance y hermanamientos.

Por su parte, en la cooperación descentralizada indirecta “el gobierno [local] no es responsable directo ni participa en la concepción de las acciones de cooperación, limitándose a financiar”<sup>8</sup>, es decir, las acciones se realizan mediante intermediarios financiados por la localidad. En esta forma de cooperación podemos situar aquella realizada de manera bilateral; hermanamientos o convenios de largo alcance (como funciona en México); proyectos o intervención puntual; proyectos comunes que asocian varios gobiernos locales alrededor de una intervención concreta; y los municipios o gobiernos intermedios como oferentes de cooperación.

Sin embargo, es importante decir que fue la Unión Europea la que acuñó por primera vez en 1992 el término al incorporar esta modalidad en sus programas de cooperación, refiriéndose a ella como “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”.

La cooperación descentralizada considera las actividades de cooperación que llevan a cabo los gobiernos locales. Pareciera confusa la acepción del concep-

<sup>7</sup> Los convenios o “acuerdos Interinstitucionales son convenios regidos por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros, u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado [...], los acuerdos de amplio alcance son instrumentos jurídicos que se suscriben entre entidades homólogas. [...] Se utiliza en formato de acuerdo de cooperación profesional, donde se indiquen: áreas de cooperación en varios temas y sectores, modalidades de cooperación, compromiso para elaborar un Plan de Trabajo Anual (o POA), entre otros aspectos. [...] Los hermanamientos son acuerdos interinstitucionales que permiten formalizar la relación entre un municipio mexicano, y un municipio, provincia o departamento de cualquier parte del mundo”. Nancy Bernal (2010). *Acciones internacionales para gobiernos locales mexicanos*, INAFED, SEGOB, México, pp. 49-51.

<sup>8</sup> Eugene, Zapata, *Manual práctico para internacionalizar a la ciudad*, vol. 1. Barcelona, 2007, p. 98.

to, si partimos que no hay una transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales, pues son los entes locales los que deciden sobre sus presupuestos, temáticas y modalidades, sin que exista la intervención del gobierno central.

Aun con ello, esta forma de cooperación produce los incentivos para que se reconozca o, en su caso, se transfieran desde un nivel de gobierno central (o supranacional como la UE) los poderes, competencias y funciones administrativas, normativas e institucionales a los gobiernos regionales o locales para que, de acuerdo con sus atribuciones, creen e instrumenten acciones de cooperación internacional, en un área de actuación, tradicionalmente de competencia exclusiva de los gobiernos nacionales o centrales y de las instancias que dichos gobiernos para ello determinen.

Entender la cooperación descentralizada en estos términos la situó, en su momento, como una modalidad innovadora y —hasta cierto punto— progresista al colocar a los agentes en el centro mismo de la ejecución al tiempo que persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades de los territorios locales y hacerlas viables.

Asimismo, la cooperación descentralizada representó, en tal marco histórico, el reconocimiento a las acciones de colaboración y hermandad que *de facto* ya realizaban décadas atrás las ciudades en diversas partes del mundo y, a su vez, responde a la evolución y transfiguración —que veíamos párrafos atrás— en el nivel macro, del sistema internacional; en el nivel meso, de los contextos e instituciones nacionales y, en el nivel micro, de los propios territorios locales, respecto de cómo experimentan, viven y responden a los cambios externos y a sus propias transformaciones en sus contextos socioterritoriales.

#### *b) Cooperación en redes de ciudades*

Un segundo tipo de cooperación internacional para el desarrollo local son aquellas acciones que los municipios impulsan, actuando en asociaciones de municipios o en redes de ciudades. Son redes de cooperación de gobiernos



locales que operan a nivel regional, multilateral, transfronteriza o para el intercambio técnico; en este último caso, ubicamos a las redes que tienen un objetivo temático particular por atender, como sucede con Metrópolis. Las redes urbanas son mecanismos de cooperación que van más allá de la cooperación descentralizada; representan formas de articulación irrumpidas de los espacios locales para actuar en el espacio transnacional. En tal caso, desde las teorías de la sociología urbana, las políticas públicas y otros enfoques, estas son explicadas más bien por factores políticos, institucionales y económicos a nivel urbano y de interés local, es decir, factores de índole interno, se constituyen como incentivos centrales en la vinculación de las ciudades a nivel externo.

Desde ese entendido, Mocca Elisabetta<sup>9</sup> analiza las redes urbanas desde la estrategia de las ciudades y de sus políticas urbanas para adquirir competitividad; llevar a cabo operaciones de reestructuración (por ejemplo, post-industrial) o con el objetivo de atender una diversidad de temas (que van desde el bienestar humano, la educación, la protección del medio ambiente, la pobreza, la igualdad de oportunidades, la justicia, la cohesión social, el patrimonio, etcétera), con objetivos y alcances centrados en las realidades y problemáticas de los territorios urbanos.

En tal caso, la cooperación en redes de ciudades puede definirse como aquella colaboración entre nodos de ciudades, conectadas por vínculos de naturaleza socioeconómica, geográfica, cultural, humana, etcétera, a través de los cuales se intercambian flujos de distinta naturaleza. Las principales características de las redes de ciudades son la posibilidad de coexistencia de estructuras jerárquicas y no jerárquicas, así como la generación de ventajas asociadas a la organización de la estructura urbana y la interacción entre sus nodos.

El dinamismo acontecido —en los últimos años— del trabajo asociativo y en redes de ciudades o gobiernos locales, en una diversidad de formas y temas, puede significar nuevas configuraciones de poder en el nivel macro del sistema internacional; en donde pueden asumir posiciones en temas de impor-

<sup>9</sup> *The politics of Transnational Municipalism for Sustainable Development in the European Union. An Urban Analysis*. College of Business, Arts and Social Sciences, Brunel University London. 2015. 230 pp.

tancia global que se convierten en centrales para las ciudades, como puede ser el cambio climático, la seguridad humana, el terrorismo,<sup>10</sup> entre otras.

### c) *Cooperación transfronteriza*

Siguiendo con el análisis de las redes urbanas o de ciudades, podemos referirnos a la conformación de redes interregionales y transnacionales entre comunidades y gobiernos locales. Redes que para algunos autores pueden conformar espacios de integración por encima del Estado-nación<sup>11</sup>, consolidándose estados-regiones caracterizados, como zonas económicas naturales, por los lazos históricos que sobrepasan las fronteras<sup>12</sup>, como sucede para el caso europeo con la Comunidad de trabajo Galicia-Norte de Portugal y la *Euroregión Pirineus-Mediterránea*, el *spillover* metropolitano Tijuana-San Diego<sup>13</sup>, o el de la región asociativa transfronteriza de Sonora-Arizona<sup>14</sup>. Justamente, estas experiencias nos pueden ayudar, también, en el análisis de cooperación entre gobiernos locales pertenecientes a distintos países, al incorporar nuevas configuraciones del espacio, así como nuevas articulaciones institucionales.

En esta clasificación, ubicamos a la llamada cooperación transfronteriza, a fin de resaltar la importancia de incluirla, cada vez más, en los mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo territorial, frente a la porosidad de las fronteras y los problemas y oportunidades que en estos contextos se gestan. Esta cooperación podría interpretarse como una modalidad, caracterizada por la existencia de relaciones orgánicas o naturales que surgen como consecuencia de la apropiación de los espacios fronterizos –tanto de los

<sup>10</sup> CGCID 2016

<sup>11</sup> Al respecto, se habla de un sistema multinivel donde las unidades subnacionales logran participar en el *policy-making* supranacional, pudiendo incorporar la dimensión local en la discusión de temas que les competen directamente como el medio ambiente, la agricultura, los transportes, las comunicaciones, etcétera. Véase Morata, 2004.

<sup>12</sup> De acuerdo con lo señalado por Ohmae en su artículo “The Rise of the Region State, in Foreign Affairs”, Spring, 1993.

<sup>13</sup> Scott, G. “San Diego–Tijuana: Microregionalism and Metropolitan Spillover” en S. Breslin, G. Hook (Eds.) *Microregionalism and World Order*, Palgrave Macmillan UK, UK, 2002. pp. 23-41.

<sup>14</sup> Wong, P. *La emergencia de regiones asociativas fronterizas. Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona*. Frontera Norte, 17 (33), 2005. pp. 77-106.

ciudadanos y ciudadanas, como de los propios gobiernos locales— e impulsan la consecución de acciones conjuntas en temas de interés mutuo, va más allá de si están dentro o no del mismo marco jurisdiccional o Estatal.

Algunas experiencias en la frontera norte de México son representativas, como las diferentes acciones establecidas en el marco de colaboración de las ciudades de Tijuana-San Diego; el *Camino Real Economic Alliance* (CREA), integrada por siete ciudades ubicadas a lo largo del antiguo corredor Camino Real;<sup>15</sup> o bien, mecanismos que, en su momento, tuvo gran dinamismo como la Región Asociativa Transfronteriza Sonora- Arizona.

*d) Cooperación proveniente de fuentes bilaterales,  
Sur-Sur, Triangular y Multilateral*

Otra modalidad de esta cooperación —para el desarrollo local— la situamos en las acciones provenientes de la cooperación bilateral<sup>16</sup> Sur-Sur,<sup>17</sup> Triangular<sup>18</sup> y/o Multilateral<sup>19</sup> que, desde las instancias nacionales o supranacionales, canalizan recursos técnicos, humanos, financieros o de infraestructura, para apoyar procesos de desarrollo a nivel local y/o para el fortalecimiento

<sup>15</sup> Integrada por las ciudades de Las Vegas, Santa Fe, Albuquerque, Las Cruces y El Paso (Texas), del lado norteamericano y por Ciudad Juárez y Chihuahua (Chihuahua) del lado mexicano. Los principales actores regionales son las cámaras de comercio, universidades, empresarios y gobiernos locales.

<sup>16</sup> Ejemplo de esta cooperación es la Convocatoria conjunta Franco-Mexicana para Proyectos, en apoyo a la cooperación descentralizada (Véase más en: <<http://www.ambafrance-mx.org/Convocatoria-Mexico-Francia-para-la-Cooperacion-Descentralizada>> o el Programa de Cooperación Descentralizada Franco-Argentina que cuenta con alrededor de 18 gobiernos locales de ambos países (Para más detalles, consultar <<http://efran.mrecic.gov.ar/content/proyectos-de-cooperaci%C3%B3n>>).

<sup>17</sup> Por ejemplo, el Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile que, a 10 años de operación, apoya proyectos de cooperación entre entidades federativas y municipios mexicanos con gobiernos regionales y municipalidades chilenas.

<sup>18</sup> En su momento, la cooperación triangular impulsada (en el marco de la cooperación bilateral México-Alemania) para transferir la experiencia de los promotores locales mexicanos con sus homólogos, en países de la Red Nacional de Promotores Ambientales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos en Guatemala, Ecuador y República Dominicana.

<sup>19</sup> Por ejemplo, el Programa de Articulación de Redes Territoriales ART, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que implementa su metodología en 18 países del mundo —en África, Europa, Asia y América Latina—; apoya a los países para el logro de los Objetivos del Milenio, posibilita procesos de articulación, uso eficiente de los recursos y fortalece las relaciones sostenibles entre los territorios y las redes de CID. (Véase <[http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/projects/democratic\\_governance/programa-marco-art-pnud.html](http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/projects/democratic_governance/programa-marco-art-pnud.html)>).

de capacidades de los actores locales/regionales y/o gobiernos subnacionales o, en su caso, para el impulso al propio trabajo en red o de cooperación descentralizada entre gobiernos locales; como aconteció, en su momento, con el Programa URBAL o, más recientemente, con el apoyo a redes de ciudades, como la Alianza de Autoridades Locales Latinoamericanas para la Internacionalización y Cooperación Descentralizada “Proyecto AL-LAs”.

Asimismo, podemos ubicar en nuestra clasificación a aquella cooperación referente a las acciones canalizadas –a nivel sectorial– por agencias nacionales y/o multilaterales a los municipios, por medio de instancias del gobierno nacional, federal o central (según el país de que se trate). En el caso de México, tenemos ejemplos variados, como los fondos que –otrora– se canalizaron del Programa Hábitat y las acciones recientes que, en el marco del Proyecto Mesoamérica, se realizan en Chiapas, entre otros casos.

En otro orden, distinto de la cooperación descentralizada, tenemos a las políticas o acciones que los gobiernos estatales, municipales y/o regionales (subnacionales o no centrales) impulsan por cuenta propia para gestionar recursos de cooperación para el desarrollo, sea de agencias bilaterales y/o multilaterales o, más recientemente, la canalización de recursos públicos –estatales o municipales– para que agencias multilaterales del Sistema de Naciones Unidas o de la Banca multilateral, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, realicen diagnósticos, asistencias técnicas o alguna otra modalidad, de colaboración con los gobiernos subnacionales.

*e) Cooperación no gubernamental y de otros actores hacia los espacios locales*

Además, existe una modalidad –de esta cooperación para el desarrollo local– que comprende las acciones dirigidas hacia espacios territoriales de carácter local o regional, por parte de fondos canalizados por las organizaciones no gubernamentales, fundaciones y otro tipo de actores de la sociedad civil, o de la academia.

*f) Redes en la cooperación internacional  
para el desarrollo*

Finalmente, encontramos a la colaboración en redes que incorpora a varias o a todas las modalidades anteriores. Ésta es una forma de cooperación que funciona como una cofinanciación y/o complementariedad de acciones entre varios actores. En este trabajo, a dicha cooperación se le denomina cooperación en redes de cofinanciación. Es preciso referir, en este mismo libro, al capítulo “Las redes en la cooperación internacional para el desarrollo: El caso ilustrativo de la Ciudad de México”, en donde Leonardo Díaz Abraham señala que las redes de CID se pueden entender como medios, a la vez que agentes, para la libre asociación de entidades e individuos que comparten un mismo propósito; dichas redes pueden estar formadas por instituciones, entidades o actores del sector público, privado o social que se ubican en el mismo país o en algún otro sitio en el extranjero.

La existencia de estas redes nos lleva a mencionar la necesidad de actuar bajo esquemas de gobernanza que, como hemos señalado en otros trabajos (Ponce, 2013), dé cuenta de intervenciones exitosas de cooperación internacional a nivel local, mediante el involucramiento de un sinnúmero de actores políticos y sociales, como autoridades gubernamentales en los tres niveles (municipal, estatal y federal), cuerpos legislativos, organizaciones de la sociedad civil, academia y sector privado, entre otros, que obligan necesariamente a pensar en procesos o políticas de gobernanza multinivel.

### **ALGUNAS CONSIDERACIONES**

Hablar de cooperación internacional para el desarrollo local y, en ella incorporar la descentralizada y otras modalidades aporta una taxonomía adecuada para entrever y estudiar la multiplicidad de formas y actores que intervienen o adquieren un papel central en la cooperación para el desarrollo de los territorios locales.

Ubicar en esta clasificación acciones de cooperación –no usualmente consideradas en la cooperación para el desarrollo–, como las redes urbanas o la cooperación transfronteriza, también resulta relevante en el análisis al abordar la complejidad del tema, desde las tendencias más recientes y desde ámbitos de colaboración local, donde esquemas más vinculados a un trabajo en redes de política y gobernanza permiten el aprovechamiento de las mejores capacidades o potencialidades de cada nivel de gobierno y de cada actor en una dinámica de alta cooperación y coordinación; y no de subordinación en las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales.

Lo anterior sitúa a la acción local en el marco de la cooperación internacional, como un ámbito donde –nuevamente– se generan innovaciones de carácter institucional, político y social, y va en sintonía con las acciones actuales de la cooperación al desarrollo pues, en el presente, la misma se centra en un discurso de carácter dialógico, colaborativo y corresponsable; a partir de enfoques como la gobernanza y los derechos humanos se encamina, por lo menos discursivamente, a procesos detonadores de inclusión y cohesión social y territorial.<sup>20</sup>

En este marco, los territorios locales se convierten en los espacios idóneos para impulsar los laboratorios sociales que induzcan nuevas maneras de pensar el desarrollo bajo valores más vinculados a la solidaridad, la reciprocidad y la inclusión.

Bajo este esquema, las dos agendas centrales sobre las cuales los gobiernos y espacios locales se ubican, como los lugares legítimos y posibles para avanzar hacia estos valores, son los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) y la Nueva Agenda Urbana, a discutirse en el marco de la Conferencia Mundial de Hábitat III.

En ambos casos, la acción local se coloca como una pieza clave para el alcance de las metas de desarrollo en los años por venir. Sin embargo, los compromisos y responsabilidades que, en cuyo marco, deberán cumplir los gobiernos locales, los emplazan –nuevamente– ante la necesidad de responder a una

<sup>20</sup> <[www.cgcid.org](http://www.cgcid.org)>.

serie de problemáticas que no han sido superadas, por lo menos en la región latinoamericana; a pesar de los procesos de descentralización y reconocimiento de los ayuntamientos, como ámbitos y niveles de poder público sobrevenidos con los cambios institucionales y de reforma del Estado a finales del siglo XX.

## FUENTES DE REFERENCIA

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

s.f. Recuperado el 28 de abril de 2016 de <<http://www.apci.gob.pe/index.php/cooperacion-internacional/glosario-de-terminos>>.

AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA

28 de abril de 2016. Obtenido de <<https://www.apccolombia.gov.co/Portada-Sierra-ok.html>>.

BERNAL, N.

2010 Acciones internacionales para gobiernos locales mexicanos. Ciudad de México: INAFED, SEGOB.

BOISIER, S.

1999 *Desarrollo local, ¿de qué estamos hablando?* Recuperado el 23 de marzo de 2016 de <<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/29-Des-Lo.pdf>>.

CABRERO, E.

2007 *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. Ciudad de México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa.

CARDARELLO, A. y RODRÍGUEZ, J.

1 de enero de 2006. *Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada*. Recuperado el 27 de abril de 2016 de Academia: <[https://www.academia.edu/1240949/Las\\_redes\\_de\\_ciudades\\_como\\_herramienta\\_privilegiada\\_para\\_la\\_gesti%C3%B3n\\_de\\_cooperaci%C3%B3n\\_descentralizada](https://www.academia.edu/1240949/Las_redes_de_ciudades_como_herramienta_privilegiada_para_la_gesti%C3%B3n_de_cooperaci%C3%B3n_descentralizada)>.

## CENTRO DE GESTIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

s.f. Obtenido de <<http://cgcid.org/>>.

CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE ACTORES LOCALES  
PARA LATINOAMÉRICA, CIFAL

s.f. Recuperado el 24 de marzo de 2016 de <<http://www.cifalcuritiba.org.br/espanol/conozca-el-cifal-curitiba-1-14681-116680.shtml>>.

## CGLU

2009 Documento de orientación de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales. España: CGLU.

## COMISIÓN EUROPEA

1992 *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*. Bruselas.

DÁVILA, C., SCHIAVON, J. y VELÁZQUEZ, R.

2008 *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México: UNAM.

DEL HUERTO, M.

s.f. *Nuevos enfoques de cooperación internacional. La cooperación descentralizada y el Programa URB-AL*. Recuperado el 21 de abril de 2016 de Paradiplomacia.org <[http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/5d7676b532ef161dabf2b776039edf8fponencia\\_mrh\\_florianopolis\\_es.pdf](http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/5d7676b532ef161dabf2b776039edf8fponencia_mrh_florianopolis_es.pdf)>.

DÍAZ, L.

25 de abril de 2016 *Las ciudades en la cooperación local al desarrollo: el caso europeo en América central*. Obtenido de Observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina: <[http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/110\\_25\\_1.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/110_25_1.pdf)>

ÉQUIPE MUTÉCOS

2011 “Des exemple de dialogue social et territorial”. *Cahières Mutecos* (1), 96.



HAWLEY, K.

s.f. *Transformar las ciudades en sostenibles: hechos y cifras*. Recuperado el 24 de marzo de 2016 de Sci Dev Net: <<http://www.scidev.net/america-latina/ciudades/especial/transformar-las-ciudades-en-sostenibles-hechos-y-cifras.html>>.

MARTÍNEZ, I. Y SANAHUJA, J.

2009 *La Agenda internacional de la eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Fundación Carolina.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

28 de abril de 2016 Obtenido de <<http://cooperacionarg.gob.ar/es/la-cooperacion-argentina-con-provincias-y-municipios>>.

MOCCA, E.

2015 "The Politics of Transnational Municipalism for Sustainable Development in the European Union. An urban analysis". *College of Business, Arts and Social Sciences*, Brunel University London. 230 pp. Recuperado de <<http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/11274/1/FulltextThesis.pdf>>.

OMAE, K.

1993 "The Rise of the Region State in Foreign Affairs", Spring, 1993. Recuperado de <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1993-03-01/rise-region-state>>.

PONCE, E.

2005 "Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación". En J. M. Pérez, *Políticas Públicas: Cambio Social e Institucional*, pp. 403-446. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

PONCE, E.

2008a *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*. Granada: IUT.

PONCE, E.

2008b “La dimensión internacional de los municipios mexicanos: marco teórico-normativo y práctica de una realidad”. En C. Dávila, J. A. Schiavon y R. Velázquez, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (pp. 399-442). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

PONCE, E.

Diciembre de 2011 “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales”. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* (TIP) (1), 11-43.

PONCE, E.

2013 “RIG y la gestión asociativa en la cooperación internacional para el desarrollo territorial: Una propuesta más allá de la cooperación descentralizada”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 57-79.

PONCE, E. y SÁNCHEZ, G.

2010 *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*. México: Instituto Mora, UAM, GIZ.

REGLAMENTO (CE) NO 1659/98 DEL CONSEJO DE 17 DE JULIO DE 1998  
SOBRE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

s.f. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Recuperado el 24 de marzo de 2016 de <<http://eurlex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998R1659&from=ES>>

Sanz, B.

2008 *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina (vol. 1). Barcelona.

SCHMUKLER, B., AYALA, C. y SÁNCHEZ, G.

2008 *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*. México: Instituto Mora.

SCOTT, G.

2002 “San Diego–Tijuana: Microregionalism and Metropolitan Spillover”. En S. Breslin, G. Hook (Eds.) *Microregionalism and World Order*, Palgrave Macmillan UK, pp. 23-41.

SECRETARÍA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

2014 *Catálogo de actores de la cooperación descentralizada*. Recuperado el 29 de abril de 2016 de <<http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/cata%CC%81logo-de-actores-digital.pdf>>.

WONG, P.

2005 “La emergencia de regiones asociativas fronterizas. Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona”. *Frontera Norte*, 17 (33), 77-106.

ZAPATA, E.

2007 *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea- América Latina* (vol. 2). Barcelona.

**SEGUNDA PARTE**  
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO



# **ANTECEDENTES, IMPLEMENTACIÓN Y PENDIENTES DE LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, DE CARA A LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL**

**LUIS ANTONIO HUACUJA ACEVEDO**

## **INTRODUCCIÓN**

**E**l presente texto plantea los antecedentes y las particularidades del proceso legislativo, así como las modificaciones e implementación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a más de siete años de distancia. Asimismo, analiza la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la luz de las prioridades en materia de política exterior del actual gobierno federal conforme al Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). Finalmente, se exponen los retos de la cooperación internacional para el desarrollo de acuerdo con la actual agenda internacional y se reflexiona si es necesario adecuar el marco jurídico actual para dotar de mayores y mejores herramientas a esta acción internacional que lleva a cabo el Estado mexicano por mandato constitucional.

## **MÉXICO Y SU INCURSIÓN EN LA TAREA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

México ha buscado, a través del tiempo, ocupar un lugar en la escena internacional. Determinada por su situación internacional y compleja vecindad con los Estados Unidos, su inserción en los foros internacionales ha estado marcada

por la influencia de la Organización de las Naciones Unidas, de la que fue fundador. En el marco de este foro, el país promovió el ejercicio de la cooperación internacional para fomentar el desarrollo y disminuir la desigualdad entre los Estados, atendiendo a los propósitos de la Carta de San Francisco de 1945.

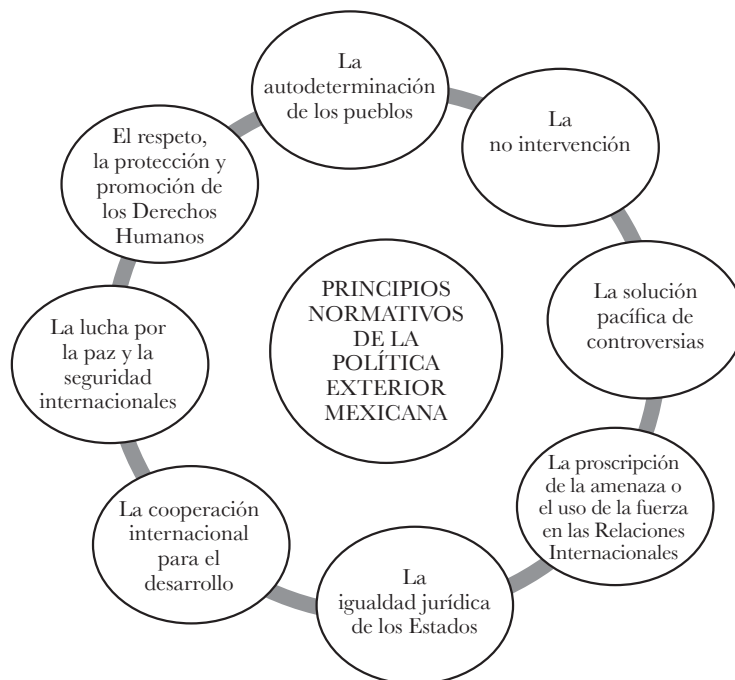
En 1948 se creó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), con el objetivo reunir esfuerzos y recursos para reconstruir la Europa de la posguerra. Con motivo de su reestructura, en 1961 dicho organismo se transformó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Como parte de su modernización, sus objetivos se ampliaron y se consideró extender la cooperación hacia países no miembros, con lo que el propio concepto de cooperación internacional se perfeccionó. En ese mismo año, en el seno de la OCDE se creó el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).<sup>1</sup> Con ello, se fue dotando de una nueva dimensión a la cooperación internacional, para incorporar de manera más clara el concepto de “desarrollo”. En la misma línea, se creó en la Organización de las Naciones Unidas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), fundado en 1965, como el cuerpo del sistema de las Naciones Unidas encargado de la promoción del desarrollo, y del cual México ha sido un socio activo.

La evolución del concepto de cooperación internacional en el ámbito multilateral y su creciente importancia contribuyeron, sin duda, a lo que podríamos llamar el primer antecedente normativo en México en materia de cooperación internacional para el desarrollo: la aparición, en 1971, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, que en 1990 se transformó en la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC). Ahora bien, el hito normativo fundamental en lo referente a la cooperación internacional para el desarrollo fue la reforma constitucional, publicada el 11 de mayo de 1988, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, por la que se modificó la fracción X del artículo 89 de la Constitución federal, para incorporar los principios normativos que debe observar el Ejecutivo

<sup>1</sup> Figueroa Fischer, Bruno, “La OCDE, ejemplo de multilateralismo eficaz: orígenes, estructura, instrumentos jurídicos y ámbitos de acción”, en: VV.AA., *Quince años de México en la OCDE*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2009, pp. 61 y ss.

federal en la conducción de la política exterior, dentro de los que se encuentra, de manera expresa, la Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>2</sup> (Cuadro 1).

**Cuadro 1.**  
**Los principios normativos de la política exterior mexicana**



**Fuente:** Elaboración propia.

Incluir, por lo tanto, a la cooperación internacional para el desarrollo dentro de los principios normativos de política exterior no es un asunto menor. Constituye un mandato constitucional que implica una prioridad en el ejercicio de las acciones internacionales que lleva a cabo el Estado mexicano. Una década más tarde, en 1998, en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, y bajo la batuta de la entonces Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green Macías, se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), con la idea de articular y coordinar de mejor manera los distintos programas y proyectos en la materia.

<sup>2</sup> A dicho mandato, se incorporaría un nuevo principio normativo de política exterior: el relativo al respeto, la protección y la promoción de los Derechos Humanos, tras la reforma constitucional de 2011.



Las unidades de la Cancillería vinculadas con la cooperación internacional: la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica; la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural; la Dirección General de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo, y la Comisión para la Cooperación con Centroamérica y El Caribe fueron concentradas en el nuevo instituto.<sup>3</sup> Sin embargo, el avance en materia de cooperación logrado con la creación del IMEXCI duraría tan sólo tres años, ya que al inicio del sexenio presidencial de Vicente Fox Quesada, una de las primeras acciones que emprendió el entonces titular de la Cancillería, Jorge G. Castañeda, al asumir su encargo, fue suprimir el IMEXCI, cuyas facultades fueron derogadas y las unidades que aglutinó reubicadas al interior de la Cancillería.<sup>4</sup> La cooperación al desarrollo, entonces, fue canalizada mediante otros instrumentos. En 2004, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) creó la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional que, con un nivel similar al de una Subsecretaría, incorporó a las oficinas que dieron forma al otrora IMEXCI.

Esta lamentable determinación, como muchas otras que se han tomado a lo largo de la historia nacional, particularmente en materia internacional, evidencia la ausencia de una política exterior de Estado, que deja los intereses en la materia a decisiones apresuradas y poco reflexivas del gobierno o del funcionario en turno.

### **EL ENTORNO INTERNACIONAL Y LA IDEA DE UNA LEY MEXICANA DE COOPERACIÓN**

La desaparición del IMEXCI se trataría de revertir, años más tarde, con la concepción de una iniciativa de ley que, entre otras cosas, procuraba la creación de una Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Pero, ¿hacía falta una ley de cooperación internacional en México? ¿Era necesaria? ¿Una ley, por sí sola, resuelve las carencias y necesidades de coordinación y eficacia en

<sup>3</sup> Página electrónica de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <<http://dgctc.sre.gob.mx/html/dgctc/historia.html>> [Consulta: 24 de mayo de 2016].

<sup>4</sup> Historia de la AMEXCID. Portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <<http://amexcid.gob.mx/index.php/historia>> [Consulta: 24 de mayo de 2016].

la materia? Lo cierto es que la cooperación internacional para el desarrollo se ha ejercido por el Estado mexicano durante décadas y no se ha requerido, precisamente, una ley para ello. La Constitución federal y los tratados internacionales en la materia ordenan el ejercicio de la cooperación internacional para el desarrollo y cuentan con mayor jerarquía que cualquier otro cuerpo normativo. La ley, en este caso, tiene carácter reglamentario. Es, al fin y al cabo, una herramienta, no necesariamente indispensable, pero sí coyunturalmente conveniente.

La caída del Muro de Berlín, en 1989, implicó una importante reconfiguración geopolítica y geoeconómica a nivel global. América del Norte, Asia y Europa se convirtieron entonces en los polos de atracción e integración regional. México decidió apostar, en primer término, por la zona de libre comercio de América del Norte, lo que atrajo las miradas asiática y europea. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994, otorgó una nueva dimensión al estatus de México en la arena internacional, que daría lugar, entre otras cosas, a su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en ese mismo año.

Tres años más tarde, en 1997, México suscribiría el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea y sus países miembros. En el año 2000, el país firmó un acuerdo comercial con Israel y otro con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y, en 2004, concretaría el Acuerdo de Asociación con Japón, también con un importante componente de cooperación internacional. Este contexto de apertura al exterior, donde México se vio motivado por un dinamismo internacional acelerado, al que años más tarde le seguiría la crisis económica global cuyos efectos aún persisten, propició que paulatinamente se le ubicara, junto con otros países, ya no tanto como un receptor neto de ayuda al desarrollo, sino también como donante y partícipe en las modalidades de cooperación horizontal y triangular.

El nuevo paradigma diferenciador en materia de cooperación internacional para el desarrollo impulsó la idea de establecer, al amparo de la OCDE, compromisos por parte de países donantes y receptores para me-

jorar la entrega y el manejo de la ayuda al desarrollo, con el objetivo de hacerla más eficaz. Surgió entonces la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo,<sup>5</sup> firmada en marzo de 2005 por más de cien países, entre ellos México, además de agencias internacionales y organizaciones multilaterales. La Declaración de París se planteó como una hoja de ruta para aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo en áreas como la reducción de la pobreza y la desigualdad, el aumento de capacidades y la aceleración del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con base en cinco principios rectores clave: apropiación, alineación, armonización, enfoque orientado a resultados, y la rendición mutua de cuentas.<sup>6</sup> En este contexto, la idea de una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México adquirió una relevante pertinencia política, en medio de un panorama por demás propicio en el ámbito internacional.

### **EL LARGO PROCESO DE CREACIÓN DE LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

Teniendo como fundamento el mandato constitucional que otorga la calidad de principio normativo a la cooperación internacional para el desarrollo, y ya como Senadora de la República y presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, Rosario Green Macías presentó, ante la Cámara Alta, la iniciativa con proyecto de decreto correspondiente a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en marzo de 2007. La propuesta planteaba contar con un cuerpo legislativo que diera sustento a la cooperación internacional para el desarrollo, con el objetivo de coordinar las acciones en la materia y hacer de esta tarea una acción más eficiente y transparente en el manejo y destino de los recursos.

De acuerdo al texto de la iniciativa, la plena institucionalización de la cooperación internacional permitiría abrir la posibilidad de llevar adelan-

<sup>5</sup> Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Sitio oficial de la OCDE. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), Programa de acción (2008): <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>> [Consulta: el 24 de junio de 2017].

<sup>6</sup> *Ídem.*

te proyectos de manera asociada con países desarrollados para triangular recursos internacionales de cooperación a favor de terceros países, en un momento en que a México se le reconoce como un país donante y receptor de recursos de cooperación internacional para el desarrollo.<sup>7</sup>

La idea del nuevo cuerpo normativo que abrigaba los esfuerzos en materia de cooperación internacional fue aprobada en el mismo año de 2007 por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y por el Pleno de la Cámara Alta. En diciembre de ese mismo año la minuta correspondiente fue enviada a la Cámara de Diputados. Sin embargo, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo tuvo que sufrir una larga espera antes de su entrada en vigor. El 1 de febrero de 2008, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha minuta con proyecto de decreto a la Comisión de Relaciones Exteriores para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

Este nuevo esfuerzo fue objeto de una injustificada parálisis legislativa en tiempos de la administración de Felipe Calderón como presidente de la República. Tuvieron que pasar más de dos años y un cambio de legislatura para que se le diera trámite a la minuta que contenía el proyecto de Ley que había enviado el Senado desde el año 2007. Iniciada la LXI Legislatura, y ya con Porfirio Muñoz Ledo como Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, se destrabó el proceso legislativo y se aprobó la minuta correspondiente en dicha Comisión, no sin antes hacer una serie de adecuaciones particulares.

El análisis de la propuesta legislativa mencionada que se vivió en la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura estuvo caracterizado por un debate particularmente enriquecedor. Se lograron incorporar al proyecto original los principios de la Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, así como parámetros de transparencia y rendición de cuentas, además de la inclusión de los diversos actores naturales en materia de cooperación internacional para el desarrollo en el Consejo Consultivo de la AMEXCID. Con las modificaciones anteriores, la minuta fue devuelta al Senado, quien la aprobó en los términos propues-

<sup>7</sup> Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, LXI Legislatura. Exposición de motivos: <<http://www.diputados.gob.mx>> [Consulta: el 20 de junio de 2016].

tos, en abril del año 2010. La Cámara de Diputados hizo lo propio días después para, finalmente, enviarla al Ejecutivo federal en mayo de ese mismo año.

En septiembre de 2010, sin embargo, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa ejerció su derecho de veto y realizó una serie de observaciones a la minuta, eliminando diversas e importantes disposiciones. Precisamente aquellas que incluían a los diversos actores de la cooperación internacional, suprimiendo la referencia y conexión con el Plan Nacional de Desarrollo, además de eliminar la participación del Poder Legislativo en los temas relativos a la cooperación internacional para el desarrollo. El Ejecutivo federal, al ejercer su veto en los términos mencionados, incurrió en una inadecuada confusión entre lo que es la política exterior y la acción exterior. La primera, es entendida como el conjunto de decisiones y actuaciones de gobierno en la representación y defensa del Estado en el contexto internacional. La segunda es el conjunto ordenado de actuaciones que entidades locales, parlamentos, organismos y la sociedad civil llevan a cabo en el exterior<sup>8</sup>.

Se soslayó también el contrapeso que debe existir en toda política de Estado, por parte de los demás Poderes de la Unión. De acuerdo con la Constitución federal, la conducción de la política exterior está a cargo del Poder Ejecutivo federal, pero esto no significa que, como política, deba ejercerse de manera exclusiva y excluyente. Así las cosas, y a pesar del malestar que despertaron las observaciones del Ejecutivo federal, éstas fueron finalmente aceptadas y la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el 15 de diciembre de 2010. Una vez promulgada, dicha ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011.

<sup>8</sup> Véase Calduch, Rafael, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces (CEURA), Madrid, España, 1993, pp. 18-20.

## **COMPLEJIDADES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Después de la incomprensión, las modificaciones y los recortes que sufrió la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo tras el tortuoso proceso legislativo que la vio nacer, ahora tenía que enfrentar la complicada etapa de su implementación. El 12 de octubre de 2011 se publicaron las modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (RISRE), relativas a la estructura de la nueva Agencia Mexicana de Cooperación, la AMEXCID, conformada por cinco Direcciones Generales, además de un Consejo Consultivo y un Comité Técnico de Administración.

Sin embargo, el diseño de la AMEXCID debió estar acompañado por distintas herramientas para su funcionamiento, de acuerdo con la propia Ley: 1) Un Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), que sería la hoja de ruta de las tareas de AMEXCID. 2) Un Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID), para facilitar la tarea de la AMEXCID en coordinación de las acciones de cooperación que llevan a cabo distintas dependencias y entidades del gobierno federal. 3) Un Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID), que permitiría una sistematización y administración eficiente de los proyectos y programas de cooperación, y cuya base de datos depende, en buena medida, de la información arrojada por el RENCID. Y, 4) un Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID).

Sin embargo, a más de siete años de la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el desfase en la instrumentación de la misma resulta patente, no sólo si se toman en cuenta los plazos establecidos en la propia ley, sino también si se considera que el rezago en la instrumentación dificulta, indefectiblemente, el propio desempeño de la AMEXCID (Véase Cuadro 2).

**Cuadro 2.**  
**Rezago en la implementación de la Ley de Cooperación Internacional<sup>9</sup>**

<b>Instrumentos emanados de la LCID</b>	<b>Días contemplados para su creación</b>	<b>Fecha de creación según la LCID</b>	<b>Fecha real de creación</b>	<b>Estado de cada rubro hasta abril de 2018</b>	<b>Días de retraso</b>
<b>Reformas al RISRE</b>	100 días tras la entrada en vigor de la LCID.	25 de julio de 2011.	27 de septiembre de 2011.	Reformado el 27 de septiembre de 2011.	64 días de retraso.
<b>AMEXCID</b>	120 días tras la entrada en vigor de la LCID.	14 de agosto de 2011.	28 de septiembre de 2011.	Creada el 29 de septiembre de 2011.	46 días de retraso.
<b>PROCID</b>	120 días que signan la creación del AMEXCID.	12 de diciembre de 2011.	30 de abril de 2014.	“CREADO” en proceso de revisión en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	870 días de retraso.
<b>FONCID</b>	120 que signan a la creación de la AMEXCID.	Diciembre de 2011.	Enero de 2014.	FONCID entró en operación formalmente en enero de 2014. La canalización de recursos financieros para programas, proyectos y actividades de CID tuvo lugar en enero de 2015 y no todos los recursos utilizados para la totalidad de los programas, proyectos y actividades se canalizaron vía el Fondo.	1530 días de retraso.
<b>RENCID</b>	240 días que signan a la creación de la AMEXCID.	10 de abril de 2012.	15 de noviembre de 2014.	2015 Segunda versión del RENCID con mejoras derivadas del primer ejercicio de registro en la nueva plataforma. 2016 Tercera Versión del RENCID. 2017 Consolidación de módulos adicionales al RENCID (catálogo de capacidades, registro de expertos cooperantes, recepción de cooperación, biblioteca virtual, módulo de seguimiento, consulta interna). Consolidación como una práctica común en la Administración Pública Federal 2018.	1230 días de rezago, (noviembre 2014 -abril 2018).

<sup>9</sup> Cuadro obtenido de la tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales de Ángel Martínez Meléndez, “La instauración de la ley de cooperación internacional para el desarrollo en México: Causas e implicaciones”. Tutor: Luis Antonio Huacuja Acevedo, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2015. Actualizado conforme al sitio oficial de la AMEXCID: <<https://www.gob.mx/amexcid>> [Consulta: el 1 de abril de 2018].

Instrumentos emanados de la LCID	Días contemplados para su creación	Fecha de creación según la LCID	Fecha real de creación	Estado de cada rubro hasta abril de 2018	Días de retraso
				Al 2018, se esperaba contar no sólo con el registro de las acciones de cooperación internacional del Estado mexicano, sino información sustantiva y actualizada sobre el seguimiento a los proyectos que se ejecutan.	
<b>SIMEXCID</b>	No se especifica la temporalidad, sin embargo, al crearse con la base de datos del RENCID se esperaba se constituyera en la misma fecha que el Registro.	10 de abril de 2012.	15 de noviembre de 2014.	Se esperaba que se consolidara en la misma fecha que el RENCID. No se pudo consolidar el SIMEXCID en la fecha prevista. No hay datos precisos ni bases disponibles de acceso público. No ha logrado consolidarse este sistema de información como se previó en la Ley	1230 días (noviembre 2014-abril 2018).

**Fuente:** Elaboración propia.

Un tema que apremia es el presupuestario. El FONCID cuenta con recursos insuficientes. Como lo ha advertido la propia Rosario Green, una agencia mexicana sin fondos está condenada a morir de inanición.<sup>10</sup> Asunto no menor, si se considera que, como parte de los recortes al gasto para 2017, el presupuesto de la AMEXCID se redujo en un 32%.<sup>11</sup>

## LA POLÍTICA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS RETOS DE LA NUEVA AGENDA GLOBAL

Como se ha visto, una ley y su implementación, con todo y sus complejidades, resultan insuficientes si no van acompañadas de la voluntad política para

<sup>10</sup> María del Rosario Green Macías. Entrevista sobre la Ley de Cooperación. AMEXCID. Octubre de 2013: <<http://amexcid.gob.mx/index.php/en/press/announcements/161-entrevistas/1897-entrevista-a-rosario-green-embajadora-emerita-de-mexico>>. [Consulta: el 2 de junio de 2016].

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación*. (2016). CALENDARIO de Presupuesto autorizado a las unidades administrativas responsables que forman parte del Ramo 05 Relaciones Exteriores, para el ejercicio fiscal 2017. 10 de julio de 2017, de Secretaría de Gobernación Sitio web: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5467665&fecha=27/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467665&fecha=27/12/2016)>.. [Consulta: el 10 de julio de 2017].



su verdadera consecución. La voluntad política debe estar acompañada de un adecuado diseño instrumental y, por supuesto, de recursos económicos suficientes para otorgarle viabilidad. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 advierte cuatro prioridades fundamentales en materia de política exterior, dentro de los que se encuentra la cooperación internacional para el desarrollo. El documento señala, cuando menos como intención, “ampliar la cooperación internacional, de manera recíproca, y como actor solidario que es, México aportará lo mejor de sí a la solución de los desafíos globales, y en particular de otras naciones hermanas”.<sup>12</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 considera a la cooperación internacional como uno de sus pilares fundamentales para fortalecer la presencia de México en el mundo. Sin embargo, el rezago en la implementación de la Ley y el abandono presupuestario en que se encuentra la AMEXCID desgraciadamente evidencian lo contrario. Lo anterior explica el nivel y calidad de internacionalización del país, en particular en materia de cooperación internacional. Según un reciente estudio del Instituto Elcano, sobre contribuciones de “presencia global”, México contribuye en la región con un 34.6% en presencia blanda. Esto es, 10% menos de la media en América Latina.<sup>13</sup>

México otorga, es cierto, un porcentaje considerable en lo que a contribuciones de presencia global se refiere, siendo el país latinoamericano que más lo hace sólo después de Brasil. Sin embargo, en materia de cooperación internacional para el desarrollo, México aporta sólo el 0.3% de presencia global, según el citado índice, donde Brasil es el mayor contribuyente de Latinoamérica, con una aportación del 0.5%. Estos porcentajes, frente al 1.7% de la media latinoamericana, resultan muy bajos y reflejan una pobre cultura a nivel global en materia de cooperación internacional para el desarrollo.<sup>14</sup> A lo anterior se debe sumar un reto crucial que habrá de afron-

<sup>12</sup> Presidencia de la República. Pilares de la Política Exterior: <<http://www.presidencia.gob.mx/4-pilares-de-la-politica-exterior/>>. [Consulta: el 24 de mayo de 2016].

<sup>13</sup> Índice Elcano de Presencia Global, disponible en: <[http://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/contributions/iepg/soft\\_global/2014/AR,BR,CO,CL,CR,CU,EC,MX,DO,UY,GT,VE,PE,XBLA/MX,XBLA](http://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/contributions/iepg/soft_global/2014/AR,BR,CO,CL,CR,CU,EC,MX,DO,UY,GT,VE,PE,XBLA/MX,XBLA)>. [Consulta: el 24 de mayo de 2016].

<sup>14</sup> *Ídem.*

tar la política exterior mexicana, en general, y la política de cooperación internacional para el desarrollo, en particular. Se trata de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en el marco de los 70 años de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, sin soslayar el nuevo marco de cooperación para el financiamiento al desarrollo, aprobado en Adís Abeba ese mismo año.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que incluye la Agenda 2030 van mucho más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Abordarán las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas. De esta forma, las nuevas metas tienen como propósito concluir y complementar la labor de los ODM, así como alcanzar un mayor grado de cooperación. En palabras de Helen Clark, administradora del PNUD, “los líderes mundiales tienen la oportunidad sin precedentes de poner el mundo en la senda del desarrollo incluyente, sostenible y resiliente”.<sup>15</sup>

## REFLEXIONES FINALES

En primer término, habría que decir que, hoy por hoy, la cooperación internacional para el desarrollo constituye una herramienta fundamental de política exterior, que ha tenido que adaptarse al contexto internacional y a los incesantes cambios políticos y económicos, crisis y conflictos, que han dado lugar al surgimiento de nuevas necesidades y, al mismo tiempo, han hecho imprescindible la inclusión y el involucramiento de nuevos actores. En segundo lugar, y ante una agenda compleja y de emergencia como es la del desarrollo, en gran medida encarnada en los ODS, resulta conveniente contar con una agenda de largo plazo y con los instrumentos normativos necesarios. La ley, al fin y al cabo, es una herramienta que en este caso debe ser flexible, ajustable a las necesidades y al dinamismo internacional.

<sup>15</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD México. Página oficial <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview.html>>. [Consulta: el 03 de junio de 2016].

En tercer lugar, y hablando en particular de la cooperación internacional para el desarrollo, resulta deseable la reflexión sobre si la actual legislación en la materia responde a la nueva realidad y, sobre todo, si contribuye al cumplimiento de los ODS, tal y como está diseñada, o requiere una actualización que haga de la AMEXCID un agente en la materia más autónomo, más robusto y más eficaz. En cuarto lugar, y como consecuencia de lo anterior, se hace necesaria la instrumentación de una política exterior de Estado, que en el caso particular de México, le permita hacer frente de manera eficiente y coordinada a los desafíos que plantea el escenario internacional. Esto implica una revisión integral del marco jurídico mexicano en la materia, ya no sólo en lo concerniente a la cooperación internacional para el desarrollo. Es indispensable atender la nueva realidad y dotar de herramientas a los distintos actores que desempeñan acciones internacionales, como son los congresos, las entidades federativas, los municipios y la sociedad civil.

Finalmente, es imperante asumir que la realidad que se tiene por delante en materia internacional requiere de valor, de creatividad, de determinación y de verdadera voluntad política. Sólo haciendo consciencia de lo anterior y, actuando en consecuencia, será posible posicionar a México en el lugar que le corresponde en la escena internacional, ya no como espectador, sino como un verdadero protagonista.

## FUENTES DE CONSULTA

CALDUCH, RAFAEL

1993 *Dinámica de la Sociedad internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces (CEURA), Madrid, España.

FIGUEROA FISCHER, BRUNO

2009 “La OCDE, ejemplo de multilateralismo eficaz: orígenes, estructura, instrumentos jurídicos y ámbitos de acción”, en: VV.AA., *Quince años de México en la OCDE*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

KEOHANE ROBERT O. Y ARTURO BORJA TAMAYO

2005 *Interdependencia, cooperación y globalismo*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

MARTÍNEZ MELÉNDEZ, ÁNGEL

2015 “La Instauración de la Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo en México: causas e implicaciones”, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México.

OJEDA REVAH, MARIO

*La Política Internacional, México Contemporáneo 1808-2014*, Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos: Fondo de Cultura Económica; Madrid, España: Fundación Mapfre.

PRADO LALLANDE, JUAN PABLO

2014 “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. México*. Septiembre-diciembre. Versión impresa ISSN 0185-1918. Vol. 59, núm. 222.

SCHIAVON, JORGE ALBERTO (ET AL.)

2016 *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*, CIDE.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

### AMEXCID

Entrevista a María del Rosario Green Macías, sobre la Ley de Cooperación. Octubre de 2013: <<http://amexcid.gob.mx/index.php/en/press/announcements/161-entrevistas/1897-entrevista-a-rosario-green-embajadora-emerita-de-mexico>>.

AMEXCID. Portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <<http://amexcid.gob.mx/index.php/historia>>.

### CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

2010 Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, LXI Legislatura.

DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <<http://dgctc.sre.gob.mx/html/dgctc/historia.html>>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), Programa de acción (2008): <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Pilares de la Política Exterior: <<http://www.presidencia.gob.mx/4-pilares-de-la-politica-exterior/>>.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. PNUD MÉXICO

Página oficial <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview.html>. Consultada el 03/08/2016>.

REAL INSTITUTO ELCANO

*Índice Elcano de Presencia Global*, disponible en: <[http://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/contributions/iepg/s\\_oft\\_global/2014/AR,BR,CO,CL,CR,CU,EC,MX,DO,UY,GT,VE,PE,XBLA/MX,XBLA](http://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/contributions/iepg/s_oft_global/2014/AR,BR,CO,CL,CR,CU,EC,MX,DO,UY,GT,VE,PE,XBLA/MX,XBLA)>.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

2016 CALENDARIO de Presupuesto autorizado a las unidades administrativas responsables que forman parte del Ramo 05 Relaciones Exteriores, para el ejercicio fiscal 2017. 10 de julio de 2017, de la Secretaría de Gobernación. Sitio web: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5467665&fecha=27/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467665&fecha=27/12/2016)[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5467665&fecha=27/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467665&fecha=27/12/2016)>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

2015 CALENDARIO de Presupuesto autorizado a las unidades administrativas responsables que forman parte del Ramo 05 Relaciones Exteriores, para el ejercicio fiscal 2016. 11 de julio de 2017, de la Secretaría de Gobernación. Sitio web: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420610&fecha=18/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420610&fecha=18/12/2015)>.

# LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO: OBJETIVOS Y LIMITACIONES

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

## INTRODUCCIÓN

**H**istóricamente, la cooperación internacional para el desarrollo ha ocupado un espacio importante en la política exterior de México. En diversas oportunidades, el país ha mostrado su vocación para colaborar con otras naciones en diferentes áreas, como son las diplomáticas, económicas, sociales, científicas, técnicas, humanitarias, por mencionar algunas. Su posición pacifista frente al mundo y sus principios tradicionales de política exterior garantizan el establecimiento de relaciones amistosas. México ha colaborado en organizaciones internacionales para la solución de los diversos problemas globales; ha mostrado una política generosa frente a refugiados; ha promovido el desarme y los derechos humanos, entre otras actividades.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es identificar los principales factores que impulsan la política de cooperación internacional para el desarrollo de México, así como ubicar los objetivos y limitaciones que el país tiene en esta materia. El argumento principal es que México tiene serias limitaciones para proyectar una política cooperativa de mayor alcance debido a factores relacionados con variables económicas externas. Es decir, las restricciones

presupuestales, la variación del peso frente al dólar, los precios internacionales del petróleo son algunos de los factores que impiden que el gobierno mexicano pueda proyectar una política de cooperación de mayor impacto.

El texto está dividido en dos partes. La primera describe y explica los antecedentes de la política de cooperación internacional de México, haciendo énfasis en los objetivos que el gobierno trazó para tal efecto. La segunda parte analiza dicha política en la etapa contemporánea. La idea es identificar los objetivos y las limitaciones que la misma ha tenido. Una parte central es la aparición de la Ley para la Cooperación Internacional a partir de 2011, ya que este instrumento se convirtió en la piedra angular de la política de cooperación internacional de México.

#### **ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO**

La cooperación internacional ha sido parte inherente de la política exterior de México desde su nacimiento como Estado independiente. A pesar de los problemas económicos y políticos en los primeros años de conformación, el gobierno mexicano manifestó sus primeras muestras de colaboración al otorgar préstamos a países latinoamericanos y firmar acuerdos de amistad y comercio. La intención era mostrar solidaridad para la consolidación de las independencias en la región. Sin embargo, las disputas entre liberales y conservadores y los problemas financieros obstaculizaron las posibilidades para que México pudiera proyectar una amplia política de cooperación hacia el exterior durante casi todo el siglo XIX. Fue hasta la etapa del Porfiriato cuando México demostró cierta estabilidad política y las condiciones económicas mejoraron significativamente. En ese contexto, el gobierno mexicano pudo ofrecer algunos incipientes esquemas de cooperación, principalmente con los Estados Unidos y Centroamérica ante desastres naturales.<sup>1</sup> En la etapa porfirista, el énfasis de la política económica exterior fue puesto en el comercio y

<sup>1</sup> Véase Bruno Figueroa, “Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 102, septiembre-diciembre de 2014, pp. 29-53.

en la atracción de inversiones. Sin embargo, el periodo revolucionario detuvo ese proceso y mantuvo al país aislado frente al exterior y con pocas posibilidades de ofrecer ayuda financiera a otros países. La inestabilidad política interna, los problemas financieros y la Gran Depresión de 1929 evitaron que México estuviera en posibilidades de colaborar externamente.

Fue en el periodo posrevolucionario cuando el país inició con una política continua y sistemática de cooperación internacional. México fue uno de los primeros países latinoamericanos en ofrecer ayuda externa a naciones que la necesitaban antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial. Lázaro Cárdenas, presidente de 1934 a 1940, donó una escuela a una población de Chile en 1939 luego de un devastador terremoto.<sup>2</sup> De la misma forma, su administración envió ingenieros para la construcción de empresas y sistemas de irrigación, y ofreció petróleo y otros bienes para ayudar a varios países latinoamericanos.

Pero el presidente Cárdenas fue más allá de colaborar al desarrollo de otros países. Cuando se desató la Guerra Civil en España en 1936, su gobierno ofreció apoyo a los republicanos y otorgó asilo a cientos de niños huérfanos y a refugiados que eran perseguidos por la dictadura de Francisco Franco. Con esta labor, México se convirtió en uno de los principales países para dar alojamiento a los refugiados políticos, una de las facetas más importantes de la cooperación internacional. Pero también significaba el rompimiento de la tradicional política de neutralidad del país. Era claro que las preferencias ideológicas del presidente influían en sus decisiones en este caso puesto que Cárdenas fue un escrupuloso defensor de la democracia; y al mismo tiempo un férreo intransigente frente a las dictaduras y las corrientes totalitarias.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el país colaboró activamente con los esfuerzos de los aliados para derrotar a las corrientes nazi-fascistas. El apoyo no fue necesariamente con recursos financieros, pero la contribución del país fue importante mediante el envío de un escuadrón al frente de batalla; la aportación de recursos naturales como petróleo, metales y otros; el

<sup>2</sup> Juan Manuel Valle Pereña, "México en la Cooperación Internacional para el Desarrollo", en *Excelsior*, 3 de marzo de 2014.



envío de alimentos y productos agrícolas; y, uno de los más importantes, la aportación de miles de migrantes que trabajaron los campos de los Estados Unidos cuando sus ciudadanos tuvieron que ir al frente de batalla. Una vez terminada la guerra, esta significativa contribución de México le permitió ingresar como miembro original a varias organizaciones internacionales que se gestaron al concluir el conflicto.

En la etapa de la Guerra Fría, México se convirtió en un importante donador de cooperación para el desarrollo. La estabilidad económica y política permitió financiar actividades de ayuda internacional, como por ejemplo dar becas a estudiantes extranjeros, hacer donaciones de alimentos y medicinas, otorgar créditos diversos, generar transferencia tecnológica, promover intercambios culturales y ayudar en casos de desastres naturales, por mencionar algunas. La principal región de destino fue Centroamérica y El Caribe, pero otras áreas también fueron cubiertas. A partir de los años cuarenta y cincuenta, la diplomacia mexicana inició con la firma de convenios bilaterales de intercambio cultural y de cooperación técnica y científica con varios países. Estos instrumentos jurídicos se convirtieron en una pieza fundamental de la política de cooperación internacional de México.

A través de organizaciones internacionales, México se convirtió en un importante donador de cooperación internacional para el desarrollo. Después de 1945, el país se adhirió a las principales instituciones de la posguerra, como fueron la ONU, el Banco Mundial, el FMI, la OMS, la FAO, y muchas más. A partir del pago de cuotas, México de manera indirecta estaba colaborando a resolver los problemas más graves de la humanidad y a promover el desarrollo global.

En los años setenta y ochenta, México fue un importante promotor del desarrollo global. La administración del presidente Luis Echeverría impulsó grandes proyectos y lideró algunas organizaciones. Por ejemplo, México propuso la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados en el seno de la ONU.<sup>3</sup> El objetivo de ese instrumento era modificar la estructura

<sup>3</sup> Sobre este tema se recomienda: Romeo Flores Caballero, "La elaboración de la Carta. Antecedentes de un nuevo orden internacional", en *Justicia económica internacional*, México, FCE, 1976, pp. 25-80.

inequitativa del capitalismo y promover esquemas en donde los países ricos pudieran apoyar al desarrollo de los países más pobres. México también fue un importante líder del Grupo de los 77, fue observador del Movimiento de los Países No Alineados y de la Organización de Países Exportadores de Petróleo. Todas estas instituciones buscaban reducir la estructura inequitativa, mejorar las condiciones de intercambio económico e impulsar el desarrollo de los países con mayores necesidades.

Durante esa etapa, el país se convirtió también en un importante patrocinador del asilo político. A partir de varios golpes de Estado e instalación de dictaduras militares en varios países de América Latina, el gobierno mexicano ofreció a miles de perseguidos políticos refugio en el país. Al territorio nacional llegaron cientos de chilenos, argentinos, uruguayos, brasileños y de otras nacionalidades que buscaban refugio. Con esto, el país contribuía a mejorar las condiciones de vida de miles de refugiados y a fomentar la democracia en la región, condición necesaria para una mayor cooperación internacional.

A finales de los setenta y principios de los ochenta, la riqueza petrolera de México permitió generar mayores esquemas de colaboración con otros países. Los ingresos por la venta del hidrocarburo pudieron financiar varios proyectos de ayuda al exterior. Uno de los ejemplos más representativos fue el Pacto de San José, acordado con Venezuela en 1980, para dotar de petróleo a precios preferenciales a países de Centroamérica y El Caribe.<sup>4</sup> El instrumento se convirtió en un ícono de la política de cooperación de México al desarrollo. Esta acción mostraba el interés de México por convertir a esas regiones en la esfera de influencia inmediata de la política exterior. Es decir, el gobierno mexicano buscaba ejercer liderazgo en la región a través de la cooperación.

Además, de la misma manera que en España, el gobierno mexicano empezó a apoyar a otros países que se encontraban en conflicto interno, como fue el caso de Nicaragua a finales de los años setenta. La administración

<sup>4</sup> Guadalupe Vautravers Tosca, “Las relaciones internacionales entre México y Venezuela. Encuentros y desencuentros”, en *Anuario mexicano de derecho internacional*, vol. 8, enero 2008, pp. 743-778.

de José López Portillo ayudó a los sandinistas con recursos para enfrentar su guerra contra la dictadura de Anastasio Somoza. Igualmente, México se alejaba de su posición neutral frente a conflictos ajenos para mostrar una actitud con mayor contenido pragmático.

La pujanza petrolera también le confirió al país un papel de interlocutor entre el norte y el sur. La diplomacia petrolera desarrollada por López Portillo acrecentó el poder de convocatoria de México. En 1981, Cancún fue sede de la Conferencia sobre Cooperación Internacional y Desarrollo, cuyo objetivo era buscar mecanismos para que los países desarrollados pudieran ofrecer apoyo a los menos desarrollados. A pesar de que los resultados fueron limitados, el evento puso a México como uno de los principales promotores de la cooperación internacional para el desarrollo.

A pesar de la amplia disposición mexicana a cooperar con los países hermanos, la situación interna en México se estaba deteriorando. Desde los años sesenta había una creciente inconformidad social y, a partir de la década de los años setenta, el país empezó a experimentar graves crisis económicas que se originaron por la alta deuda externa y por la baja del precio internacional del petróleo. Obviamente, esta nueva realidad impactaría de manera directa en las posibilidades de México para cooperar externamente. En primer lugar, las crisis limitaban la cantidad de recursos financieros que el gobierno podía destinar a la ayuda externa. Por otro lado, la situación de descontento hacía que el grupo en el poder se concentrara en resolver la problemática interna. Sin embargo, el gobierno no dejó de cooperar y, en parte, lo hacía para satisfacer a grupos nacionalistas que demandaban una política de solidaridad frente a América Latina y una sana distancia ante los Estados Unidos. La política de cooperación con países en vías de desarrollo ayudaba a construir consensos internos y ello le permitía al grupo en el poder mantener un control político más estrecho.

Como se puede observar, México fue muy activo en materia de política exterior en los años setenta. Esta realidad exigía la organización y la planeación de la política de cooperación externa del país a través de la Se-

cretaría de Relaciones Exteriores. Por esa razón, en 1971 el gobierno creó la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. Esta instancia buscaba “consolidar las áreas dedicadas a la cooperación, tanto la recibida como la ofrecida.... y negociar y poner en práctica los tratados y acuerdos de cooperación.”<sup>5</sup> La creación de esa oficina permitiría institucionalizar, planear y organizar con mayor eficacia la ayuda externa de México en los años por venir.

### **LA POLÍTICA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA ETAPA CONTEMPORÁNEA**

A principios de los años ochenta, México despertó en medio de una severa crisis económica ocasionada por la baja del precio internacional del petróleo y por la excesiva carga de la deuda externa. Obviamente, esta realidad tendría un impacto negativo en la capacidad del país para ofrecer ayuda externa. Sin embargo, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid no disminuyó el activismo internacional caracterizado durante las dos administraciones anteriores. No contó con amplios recursos financieros, pero el país mantuvo su política de solidaridad y apoyo a otras naciones. El mejor ejemplo fue la iniciativa de Contadora, que buscaba resolver de manera pacífica los principales conflictos en Centroamérica. Contadora se convirtió en un importante baluarte de la solidaridad y colaboración de México hacia esa región. Además, el sureste mexicano sirvió de albergue para miles de refugiados centroamericanos que huían de las guerras civiles. Ese fue otro ejemplo de la colaboración de México al mundo puesto que el gobierno tuvo que destinar incontables recursos para atender las necesidades de esa población.

En los años ochenta, era claro que el modelo sustitutivo de importaciones estaba agotado. Por ello, el gobierno mexicano decidió cambiar el modelo de desarrollo económico por uno más abierto. Los grupos nacionalistas criticaron la medida porque el país se estaba alejando de su esencia revolucionaria. El

<sup>5</sup> Bruno Figueroa, *op. cit.*

principal temor era que el país se alineara abiertamente a Estados Unidos y dejara a un lado su política de solidaridad y cooperación hacia América Latina.

Antes de concluir el sexenio de Miguel de la Madrid, el gobierno mexicano dio un importante paso para consolidar la política de cooperación internacional para el desarrollo de México. En 1987, el Congreso mexicano aprobó una reforma constitucional para incluir los principios tradicionales de la política exterior de México en la fracción X del artículo 89. Uno de ellos era el de fomentar la cooperación internacional para el desarrollo. A pesar de que el contexto de la medida estaba en la separación de algunos miembros del PRI que criticaban la política de apertura económica de México,<sup>6</sup> la inclusión del principio ayudó a darle mayor proyección a la ayuda mexicana puesto que a partir de entonces sería obligatorio para el gobierno federal impulsar la cooperación.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, hubo también avances en el área de la colaboración externa. El gobierno mexicano continuó ofreciendo apoyo a varios países, pero la situación económica limitaba la disponibilidad de recursos financieros. Sin embargo, el país dio pasos importantes en la materia. Por ejemplo, en 1994 México ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que significaba que el país dejaría de recibir fondos de ayuda de otros países que estaba limitada a los miembros de esa organización. Por otra parte, la administración salinista persistió con la continua presencia de México en Centroamérica. Su gobierno tomó la iniciativa de crear el Mecanismo de Tuxtla, el cual buscaba consolidar e incrementar la cooperación entre México y los países centroamericanos. A partir de entonces, gran parte de la cooperación del país se centró en la región en las áreas técnicas, científicas, educativas y culturales. En noviembre de 1990, el gobierno federal creó la Comisión Mexicana para la

<sup>6</sup> Antes de que terminara el sexenio de Miguel de la Madrid, varios priistas distinguidos se separaron del partido, entre ellos Cuauhtémoc Cárdenas (hijo del expresidente Lázaro Cárdenas) y Porfirio Muñoz Ledo. Ellos criticaban la política económica neoliberal de la administración de De la Madrid. Varios sectores de la población inconformes con las crisis y la falta de democracia se aliaron a ese movimiento. El gobierno entonces empezó a dar algunas concesiones políticas. Una de ellas fue la inclusión de los principios de política exterior en la Constitución.

Cooperación con Centroamérica (CMCC), la cual se integró con las principales dependencias del Ejecutivo vinculadas al tema. El objetivo fundamental era “coadyuvar al desarrollo económico y social de los países centroamericanos; y contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre México y los países del área.”<sup>7</sup>

Con la reestructuración económica, vinieron después tratados de libre comercio con varios países del orbe, como un ejemplo también de colaboración en las áreas comercial y financiera. Los principales logros en materia de política exterior durante las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo fueron la firma de los tratados con América del Norte y con Europa. Ambos acuerdos establecían esquemas de cooperación en diferentes áreas. El panorama económico se ensombreció nuevamente al final de la administración de Salinas e inicio de la de Zedillo cuando el país volvió a entrar en una crisis financiera de gran envergadura. Al igual que antes, la crisis económica limitó la capacidad de México para ofrecer ayuda externa. Sin embargo, la administración de Zedillo realizó esfuerzos por continuar la cooperación de México, especialmente con Centroamérica mediante el Mecanismo de Tuxtla y otros instrumentos.

En 1998, el gobierno de México dio otro paso importante para la institucionalización y consolidación de su política de cooperación internacional. La Secretaría de Relaciones Exteriores, en ese entonces encabezada por Rosario Green, creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI). Esta nueva instancia era un órgano desconcentrado de la SRE, cuyo principal objetivo era diseñar y conducir la política mexicana en la materia.<sup>8</sup> La creación del IMEXCI representó un avance significativo para darle forma y sentido a la política de cooperación mexicana.

Afortunadamente, al final del sexenio de Zedillo, el país pudo salir de la crisis y la economía se encontraba en buenos términos y con una mayor posibilidad de ofrecer cooperación. Por otro lado, la situación política experi-

<sup>7</sup> Marco A. Alcázar y Laura Mora Barreto “El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 61, julio-octubre de 2000, pp. 268-283.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

mentó un cambio notable cuando el PRI perdió la presidencia de la República en el año 2000. La llegada de un gobierno democrático creó expectativas de cambio en varios ámbitos de la política pública; uno de ellos era, obviamente, la política exterior.

Efectivamente, con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, la política exterior de México experimentó cambios notables. El activismo fue el sello característico de la nueva administración panista. Sin embargo, en este sexenio hubo algunos retrocesos en materia de cooperación internacional. Primero, el nuevo canciller Jorge Castañeda, desapareció el IMEXCI y creó la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC). Además, el gobierno foxista se involucró en varias crisis diplomáticas con algunos países latinoamericanos, lo que afectó la política de solidaridad y cooperación con la región.

Lo más relevante en el sexenio fue que en 2002 México fue sede de la I Cumbre para la Financiación al Desarrollo en Monterrey, Nuevo León. El objetivo de esta reunión era buscar estrategias para que los países más ricos pudieran financiar a los países menos desarrollados. A pesar del honor recibido, el foro fue el origen para una grave crisis diplomática entre México y Cuba porque Vicente Fox le había pedido a Fidel Castro retirarse de la reunión de manera rápida para no molestar al presidente de los Estados Unidos, George Bush, quien también asistiría a la cumbre.

### *La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 2011*

Al principio del sexenio de Felipe Calderón, la ex canciller Rosario Green, y entonces presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, presentó una iniciativa de ley para darle forma a un instrumento jurídico que regulara la política de cooperación internacional de México. La propuesta representaba un avance importante en la materia; pero la aprobación de la iniciativa tuvo varios obstáculos. En primer lugar, la Cámara de Diputados tardó mucho tiempo en discutir y aprobar el dictamen que había enviado el Senado. Una vez aprobada por ambas Cámaras, el Ejecutivo la bloqueó

porque consideraba que la ley afectaba las facultades exclusivas del Ejecutivo en la materia.<sup>9</sup> A pesar del veto, la Ley fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 2011. El nuevo instrumento representaba un avance importante para la política de cooperación al desarrollo de México porque buscaba normar, planear y registrar dicha actividad.<sup>10</sup> De acuerdo con la ley, los objetivos generales son:

Dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.<sup>11</sup>

En concreto, la idea era que el país se convirtiera en un activo promotor del desarrollo humano sustentable. Para ello, México debía desplegar acciones que contribuyan a la “erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático”. Estas aspiraciones ponían a México a la altura de varios países y organizaciones internacionales que estaban promoviendo el desarrollo. El país entonces se alineaba a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales fueron propuestos por las Naciones Unidas en el año 2000.

<sup>9</sup> Para mayor información sobre el proceso legislativo, se recomienda el capítulo de Luis Huacuja Acevedo, que se encuentra en esta misma obra.

<sup>10</sup> Para mayores detalles, se recomienda consultar: Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 2011. También: Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón”, en *Foro Internacional*, vol. 53, núm. 3-4 (213-214), julio-diciembre de 2013, pp. 816-844.

<sup>11</sup> Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2011.



Con este nuevo marco jurídico, el gobierno mexicano creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Por primera vez, el país contaba con una institución de esta naturaleza para proyectarlo como un actor oferente y receptor de ayuda internacional. El gobierno se había tardado en la creación y formalización de una agencia de cooperación internacional, pues desde tiempo atrás muchos países la tenían, incluidos algunos latinoamericanos. Es decir, México estaba perdiendo liderazgo en materia de cooperación al no contar con una instancia de esa naturaleza.

Asimismo, la Ley hizo un mandato para crear el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este instrumento se hizo indispensable para la debida planeación de dicha política pública. También la Ley ordenaba la creación de un Registro de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Con esta medida, la sociedad podía tener información sobre lo que recibe el país y lo que dona a través de sus diferentes instituciones y niveles de gobierno. Este requisito abonaría a una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Por último, la Ley creaba un Fondo para la Cooperación Internacional. La idea era asignar recursos presupuestales para que México pudiera contribuir y apoyar a otras naciones. Sin embargo, una de las principales debilidades es que, actualmente, México no tiene un fondo suficiente para proyectar una amplia cooperación. Es decir, a pesar de la nueva ley, el monto de la cooperación de México con el exterior no ha aumentado significativamente debido a que diversos factores afectaron su capacidad. En primer lugar, la baja del precio del petróleo y la devaluación del peso mexicano frente al dólar a mitad de la década del 2010 provocaron una disminución en los fondos para la ayuda externa puesto que el presupuesto del gobierno federal depende en gran medida de los ingresos por la venta del petróleo y la cooperación internacional se hace prácticamente en dólares.

Otra limitación que tiene México en esta materia es que no existe una clave presupuestal para la cooperación. Es decir, la ayuda internacional se clasifica en otros rubros, como por ejemplo “viáticos”.<sup>12</sup> Además, con los

<sup>12</sup> Entrevista con Bruno Figueroa realizada en el marco del XXVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Huatulco, Oaxaca, 10 y 12 de octubre de 2013.

recortes presupuestales establecidos por las últimas administraciones, una de las áreas más afectadas fue el rubro de la cooperación. Estas carencias y limitaciones afectan la cantidad de recursos que México puede donar al exterior.

A pesar de las limitaciones presupuestales, México mantuvo una activa presencia en los foros internacionales de cooperación. Destacan la participación en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo de 2005, la definición de Agenda Post 2015, los foros para la financiación al Desarrollo, así como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.<sup>13</sup>

*La política mexicana de cooperación internacional  
en el sexenio de Enrique Peña Nieto*

Las dos administraciones panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón (2000-2012) fueron muy activas en la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo. Los hechos más significativos fueron la aprobación de la Ley para la Cooperación Internacional para el Desarrollo y la creación de la AMEXCID.<sup>14</sup> El regreso del PRI en 2012 generó altas expectativas para continuar con esa tendencia. Efectivamente, el nuevo presidente, Enrique Peña Nieto, planteó desde el principio de su sexenio que uno de los pilares fundamentales de la política exterior de México sería la cooperación internacional. Desde el inicio del sexenio, hubo varias actividades encaminadas hacia ese objetivo. El gobierno federal estableció varios programas que buscaban proyectar una mayor colaboración externa. Por ejemplo, la SRE y la Secretaría de Educación Pública impulsaron Proyecto 100,000, para ofrecer becas a mexicanos para estudiar en Estados Unidos. Mediante la Alianza del Pacífico, México otorgó recursos para hacer intercambios académicos con los países miembros. Por otro lado, el gobierno federal mantuvo su política de impulsar la cooperación con Centroamérica y el Caribe. Por ejem-

<sup>13</sup> AMEXCID, “¿Qué hacemos?”, disponible en: <<https://www.gob.mx/amexcid/que-hacemos>>.

<sup>14</sup> Para una evaluación completa sobre este tema, se recomienda ampliamente: Juan Pablo Calderón, *op. cit.* También se puede consultar: Soria, Ernesto, “La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral”, en Beatriz Schmukler *et al.*, Cooperación internacional para el desarrollo. Hacia una agenda participativa, México, Instituto Mora-Miguel Ángel Porrúa, 2008.

plo, a Cuba se le condonó una deuda que tenía con Bancomext y a través del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, México mantuvo programas de ayuda a países centroamericanos en las áreas educativas, técnicas, científicas, ambientales, de salud, entre otras.

No obstante, a mitad del sexenio, la cooperación mexicana encontró serias limitaciones. La baja del precio internacional del petróleo obligó al gobierno mexicano a realizar recortes presupuestales muy estrictos. Un área muy afectada fue el sector de cooperación. Asimismo, el peso tuvo una devaluación muy seria frente al dólar a partir de 2016, lo que minó de manera significativa las capacidades de México para realizar una mayor cooperación internacional. Por otro lado, no hubo cambios institucionales significativos con respecto a la AMEXCID. Es decir, hay una inercia al interior de la SRE que obstaculiza las labores de colaboración de México puesto que no se ha cumplido con el marco jurídico establecido por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La AMEXCID tuvo cuatro titulares en el sexenio de Peña Nieto, lo que refleja una ausencia de prioridad en la materia. Muchos de ellos no tenían la experiencia necesaria para ocupar el cargo, lo cual está contemplado por la ley.<sup>15</sup>

Como se puede observar, el presidente Peña Nieto buscó darle a la política exterior de México una mayor proyección de cooperación internacional. Sin embargo, las variables económicas externas y las inercias institucionales impidieron que ese objetivo tuviera alcances significativos.

## CONCLUSIONES

La cooperación internacional para el desarrollo ha sido uno de los íconos distintivos de la política exterior de México. En otras palabras, el país se ha caracterizado por ser un oferente de ayuda al exterior y por proyectar una política pacifista y de solidaridad. En buena medida, el objetivo principal de esta actitud ha sido la promoción del desarrollo en lugares donde se necesita.

<sup>15</sup> Entrevista con Juan Pablo Calderón, Ciudad de México, 24 de noviembre de 2017.

Pero también esta política ha servido para buscar posicionar al país en sus relaciones internacionales, principalmente hacia Centroamérica y El Caribe, y para construir consensos internos ante un mayor descontento social y político. Otro inconveniente es que el recurso que el gobierno mexicano puede ofrecer a la ayuda externa depende de diferentes variables tales como el presupuesto asignado, el crecimiento del PIB del país, la cotización del peso frente al dólar, el precio del petróleo, entre otros factores económicos externos.

Una política amplia de cooperación internacional es fundamental para el país porque genera desarrollo en otras latitudes, establece relaciones duraderas y amistosas, construye consensos internos y externos, y, algo fundamental para la política exterior, ayuda a producir poder suave, entendido como aquellos elementos intangibles de naturaleza cultural e ideológica que ayudan a alcanzar los objetivos de política exterior sin necesidad de usar la fuerza bélica. México debe buscar elementos que ayuden a ampliar su política de cooperación internacional apoyada en mayores recursos y de mayor eficacia. De esta manera, el país también estará fomentando el desarrollo interno porque, en el ámbito de la cooperación internacional, la corresponsabilidad es el rasgo característico de las relaciones internacionales.

## FUENTES DE REFERENCIA

ALCÁZAR, MARCO A. y LAURA MORA BARRETO

2000 “El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 61, julio-octubre. pp. 268-283.

## AMEXCID

“¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo?”, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29339?idiom=es>.

## AMEXCID

“¿Qué hacemos?”, disponible en: <<https://www.gob.mx/amexcid/quehacemos>>.

AYALA MARTÍNEZ, CITLALI y JORGE PÉREZ PINEDA (COORDINADORES)

2012 *Manual de cooperación internacional para el desarrollo y sus instrumentos de gestión*, México, Instituto Mora.

CALDERÓN, JUAN PABLO

2013 “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón”, en *Foro Internacional*, vol. LIII, núms. 3-4, julio-diciembre, pp. 816-844.

CRUZ GARCÍA, NEYDI

“México en la cooperación internacional para el desarrollo del siglo XXI. Los nuevos retos”, *Cuadernos de Trabajo de Posgrado*, Instituto Mora, México.

FIGUEROA, BRUNO

2014 “Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 102, septiembre-diciembre, pp. 29-53.

FLORES CABALLERO, ROMEO

1976 “La elaboración de la Carta. Antecedentes de un nuevo orden internacional”, en *Justicia económica internacional*, México, FCE, pp. 25-80.

GARZÓN, LUIS EDUARDO

2011 “El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid.

GRANGUILLHOME, GUILLERMO y JOSÉ OCTAVIO TRIPP

2013 “La política mexicana de cooperación internacional: de la inocuidad a la relevancia”, en González, Guadalupe y Olga Pellicer (coords.), *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, México, ITAM, Siglo Veintiuno Editores.

LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

2011 *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril.

LOZOYA, JORGE ALBERTO (coord.)

1999 *La nueva política mexicana de cooperación internacional*. México, Instituto Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

PÉREZ BRAVO, ALFREDO e IVAN SIERRA

“La cooperación internacional para el desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 192.

PÉREZ BRAVO, ALFREDO e IVÁN SIERRA

1998 *Cooperación Técnica Internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*, México, SRE.

PÉREZ PINEDA, JORGE A., CITLALI AYALA MARTÍNEZ

y FELIPE DE LA O LÓPEZ

2016 *Diagnóstico sobre la cooperación internacional para el desarrollo en México 2014-2015*, México, Contemporánea.

PRADO LALLANDE, JUAN PABLO

2014 “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, núm. 222, México, septiembre-diciembre.

PRADO LALLANDE, JUAN PABLO

2013 “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón”, en *Foro Internacional*, vol. 53, núm. 3/4 (213-214), julio-diciembre, pp. 816-844.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 2014-2018

2014 *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril.

SORIA, ERNESTO

2008 “La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral”, en Beatriz Schmukler *et al.*, *Cooperación Internacional para el desarrollo. Hacia una agenda participativa*, México, Instituto Mora-Miguel Ángel Porrúa.

VALLE PEREÑA, JUAN MANUEL

2014 “México en la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, en *Excelsior*, 3 de marzo.

VAUTRAVERS TOSCA, GUADALUPE

2008 “Las relaciones internacionales entre México y Venezuela. Encuentros y desencuentros”, en *Anuario mexicano de derecho internacional*, vol. 8, enero, pp. 743-778.

# LA CRISIS DE LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: LOS PROVEEDORES DEL SUR Y EL PAPEL DE MÉXICO

GERARDO BRACHO CARPIZO

## INTRODUCCIÓN

La agenda de la ayuda o la cooperación para el desarrollo, que implica que de manera sistemática un grupo de Estados soberanos asista a otro, es muy reciente. Pero a pesar de ser joven, como veremos en este ensayo, hoy pasa por una profunda crisis que podría ser terminal. Por siglos la *ayuda* fue una práctica que brilló por su ausencia en las relaciones entre Estados soberanos. Estas vinculaciones estuvieron más bien marcadas ya por *la competencia* entre Estados fuertes, ya por *la explotación* del Estado fuerte sobre el débil. La lógica de la competencia —sobre todo entre Alemania y Francia— configuró el destino de Europa y culminó en las dos catastróficas guerras mundiales del siglo XX. La lógica de la explotación alimentó las aventuras coloniales y prácticas neocoloniales que en el umbral de la Primera Guerra Mundial, en el pico de la llamada “era del imperialismo”, habían subyugado prácticamente a todas las “áreas débiles” del globo.

Fue esta última lógica malsana la que determinó las relaciones entre los Estados Unidos y México desde un inicio; EUA aprovechando la debilidad del vecino para apropiarse territorio y obtener todo tipo de concesiones; México



desplegando una política exterior defensiva para preservar en lo posible su soberanía e independencia. Si bien como expresó con claridad Porfirio Díaz –“Pobre México tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos”– el desafío que enfrentaba México era particularmente agudo por la vecindad con el gigante. Sin embargo, esa realidad distaba de ser un caso único. Los miles de kilómetros que la separaban de las codiciosas potencias occidentales, no salvó a China (y a otras naciones formalmente independientes de Asia) de sufrir el mismo dilema. Hasta el umbral de la Segunda Guerra mundial, los Estados débiles no esperaban ayuda de los fuertes. En el mejor de los casos, esperaban respeto y que los dejaran en paz.

Este doble patrón de relaciones internacionales, por razones que no analizaremos aquí, cambió de raíz con la Segunda Guerra Mundial y la irrupción de la Guerra Fría. La *competencia westphaliana* entre potencias dio paso a una más franca *cooperación* (más o menos voluntaria o forzada) al interior de bloques de países aliados, y a una competencia –de poder e ideas– entre estos bloques de países capitalistas y comunistas. Mientras que la *explotación* del Estado fuerte sobre el débil, si claramente no desapareció del todo, coexistió con dos procesos de signo contrario: la descolonización y la emergencia de una agenda de *ayuda* del Estado fuerte al débil. Así, de la devastación de la Segunda Guerra Mundial emergió un nuevo patrón de relaciones internacionales fundado sobre dos ejes empalmados entre sí, que se dio por ilustrar en términos geográficos:<sup>1</sup> el eje Este-Oeste, representando el enfrentamiento y la competencia entre comunismo y capitalismo, y el eje Norte-Sur, representando la relación entre Estados fuertes y débiles, países desarrollados y en desarrollo. El eje Este-Oeste se esfumó con el colapso de la URSS y el fin de la Guerra Fría a principios de la década de los noventa. Mientras el eje Norte-Sur, sobre el que se monta la agenda, la cooperación o la ayuda para el desarrollo, si bien ha sobrevivido hasta nuestros días, se encuentra en franco proceso de erosión. Como es el caso con otras agendas internacionales, las potencias emergentes y entre ellas destacadamente China, están desestabili-

<sup>1</sup> Estos ejes se empalman en el sentido en que había países comunistas del Norte (i.e., la URSS y sus satélites de Europa Oriental) y países comunistas del Sur (i.e., China, Vietnam y Corea del Norte, Cuba).

zando la agenda tradicional de la cooperación internacional para el desarrollo (CID); una agenda articulada en la posguerra, basada en una clara división entre países desarrollados y en desarrollo, donantes y receptores, entre Norte y Sur y sustentada en dos tradiciones de cooperación, la Norte-Sur (C-NS) y la Sur-Sur (C-SS). El surgimiento de *verdaderas potencias del Sur*, en lo político y lo económico, entre ellas China, India, Brasil y en buena medida también México, no podían sino erosionar un paradigma fundado en una lógica en la que el Sur se identificaba con el débil y necesitado de ayuda. En efecto no es fácil embonar a *potencias del Sur* que *generan ayuda* en la lógica de la clásica división entre Norte y Sur.

El resto del presente capítulo se organiza como sigue. La primera parte analiza la lógica del doble paradigma (C-NS y C-SS) y cómo y porqué el surgimiento de los “donantes emergentes del Sur” desafían esta lógica y merman la solidez de dicho paradigma. Acto seguido, la segunda sección describe cómo esa erosión se manifiesta en la desarticulación en marcha tanto de la narrativa de C-NS como –con más detalle– de la narrativa de C-SS. Finalmente, el texto discute el papel que, en opinión del autor, debe tener México en la articulación de un nuevo paradigma de CID que redefina y ajuste –y no simplemente elimine– la dicotomía Norte-Sur a los nuevos tiempos.

## **LA LÓGICA Y LA DESARTICULACIÓN DE LA DICOTOMÍA NORTE-SUR<sup>2</sup>**

El paradigma Norte-Sur de la CID, hoy en flujo, se funda en una tipología geoeconómica del mundo que distingue dos tipos de países: los desarrollados (el Norte) con la responsabilidad de ofrecer ayuda y aquellos en desarrollo (el Sur), con el derecho a recibirla. Esta tipología considera que todos los países aspiran al desarrollo y que al cruzar su umbral y graduarse se convierten eventualmente de receptores en donantes; camino que han recorrido países

<sup>2</sup> Para una elaboración más detallada de este argumento véase: Bracho, G. “In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda”, *Discussion Paper*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, 2015.

como Grecia, Portugal, España y más recientemente Corea del Sur; todos considerados en desarrollo en su momento y hoy donantes miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) y del Club de donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por su parte, el paradigma de C-SS se funda sobre la misma tipología bipolar entre países del Norte y del Sur y cubre otro aspecto de este binomio: las relaciones entre países en desarrollo. Consecuente con esta tipología, esta tradición considera la cooperación entre entidades del Sur como actos voluntarios y solidarios entre países de similar nivel de desarrollo que no están sujetos al marco de responsabilidades y derechos de la C-NS.

Ninguno de estos dos paradigmas da cuenta del proveedor del Sur: una potencia emergente que se ha convertido —o está en camino a convertirse— en un importante donante de ayuda al desarrollo, pero que al mismo tiempo permanece anclado en el Sur, que aún enfrenta típicos desafíos de desarrollo y conserva el derecho a recibir Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La cooperación que China ofrece a Mali o la que México o Brasil ofrecen a Haití, difícilmente puede considerarse hoy como una cooperación horizontal entre iguales; pero esta cooperación tampoco encaja en el esquema donante-receptor, con las responsabilidades y “buenas prácticas” que exige a donantes (y a receptores) estipuladas en el discurso tradicional del CAD. Los proveedores del Sur tienen por así decirlo un pie en el Norte y otro en el Sur; por lo tanto, requieren de una nueva narrativa.

Los proveedores del Sur son el principal factor causal (*driver*) de la crisis de la agenda tradicional de la CID. Pero no es el único. Hay otros factores o procesos relevantes en juego. Por un lado, en los últimos años han cobrado mayor importancia *nuevos desafíos* como los llamados “males globales”, empezando por el cambio climático; o una nueva geografía de la pobreza, con una mayoría de pobres viviendo en países de renta media; o un número importante de países en situación de fragilidad (o inviabilidad) de la que resulta muy difícil escapar. Al mismo tiempo hay *nuevos factores o recursos* que podrían potenciar la CID para enfrentar esos desafíos. Entre ellos, una cartera amplia

y diversa de recursos financieros que podrían movilizarse a favor del desarrollo, frente a los cuales la menguante AOD pierde peso y relevancia; o una oferta cada vez más rica de políticas públicas exitosas del Sur para el Sur que se difunden por la vía de nuevas plataformas virtuales; o una nueva cartera de actores donantes además de los proveedores del Sur: algunos “no-estatales” como fundaciones, ONG’s y empresas privadas y otros que provienen de otros niveles de gobierno como parlamentos y gobiernos locales. El paradigma tradicional de la CID –centrado en el objetivo de reducir la pobreza por la vía de la AOD ofertada por Estados nacionales– tiene dificultades para incorporar estos nuevos desafíos y recursos. Queda por ver si un eventual nuevo paradigma de CID será capaz de ello.

#### **LA EROSIÓN DE LAS NARRATIVAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EMANADAS DE LA POSGUERRA**

Con frecuencia se dice que, como respuesta a esta nueva y compleja realidad, vivimos ya al cobijo de nuevos paradigmas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo. No es así. Estamos aún lejos de lograr los consensos y acuerdos, el lenguaje común que implican verdaderos nuevos paradigmas. Lo que hay más bien es una rápida y un tanto caótica erosión del paradigma de la Posguerra (en sus dos tradiciones) junto a vestigios de algo nuevo.

Por un lado, los donantes tradicionales vienen perdiendo confianza en su propio discurso. Para empezar, estos donantes cuestionan la pertinencia misma de la división entre países desarrollados (Norte) y países en desarrollo (Sur): el pilar del viejo paradigma. Un número creciente de ellos prefiere dejar atrás los esquemas de *responsabilidades* colectivas (y monitoreables) en tanto países desarrollados, a cambio de esquemas de *compromisos* individuales y voluntarios.

El objetivo de canalizar el 0.7% de su PIB anual a los países en desarrollo ha dejado de ser una responsabilidad colectiva de los donantes, para convertirse ahora sí de manera explícita, en un compromiso individual de muchos de ellos, no todos. Al transitar de un esquema de responsabilidades diferen-

ciadas a uno de compromisos individuales y voluntarios, a partir de la cumbre de París, la agenda del cambio climático parece seguir el mismo camino. De igual manera, hay muchos donantes que no ocultan su entusiasmo meneguante con la agenda de compromisos de la efectividad de la ayuda; consecuentemente buscan convertir la Alianza Global para Cooperación Eficaz para el Desarrollo (AGCED) en un foro de intercambio de conocimientos más que en un foro enfocado en la acción.<sup>3</sup>

A raíz del desencanto con un sistema estadístico que operó razonablemente por décadas, el CAD ha activado un proceso de reforma del concepto de AOD y de construcción paralela de un concepto más amplio en cobertura, y más flexible, llamado provisionalmente TOSSD (*Total Support for Sustainable Development*). Hay también decepción con un “catálogo de buenas prácticas” que hoy algunos donantes consideran rígido y restrictivo; prácticas que por décadas el CAD consideró reprobables y que son sello distintivo de algunos proveedores del Sur —como mezclar la cooperación con la promoción, o ligar la ayuda a la compra de bienes/servicios del donante— hoy, desde una posición más pragmática, se toleran más.

Finalmente, el desencanto con el formato de un club restrictivo de donantes, considerado obsoleto, llevó al CAD a reducir sus estándares y abrir sus puertas a un número importante de nuevos miembros: en dos años pasó de 23 a 30 miembros y tiene en la mira a los otros integrantes de la OCDE que aún no ingresan al CAD, entre ellos México. En general, estas iniciativas abonan más a erosionar el viejo paradigma que a crear uno nuevo, coherente y legítimo.

Por su parte, la tradición de C-SS también está, a su manera, en proceso de recomponer su narrativa y sus prácticas. Esta tradición siempre tuvo un contenido más político —emanado de la mítica conferencia afroasiática de Bandung— que técnico; esto es, con pocos contenidos para orientar su

<sup>3</sup> La agenda de la Efectividad de la Ayuda arrancó cuando decenas de países donantes y receptores adoptaron una serie de compromisos monitoreables, cristalizados en “La Declaración de París”, para incrementar la eficacia de la AOD. A los compromisos de París se sumaron otros adoptados en Accra (2007) y Busan, Corea del Sur (2011). En esta última cumbre se fundó la AGCED como una alianza de actores diversos (donantes tradicionales, receptores, proveedores del Sur, fundaciones, ONG, empresas privadas y otros) que tuvo su primera reunión plenaria en la Ciudad de México en abril de 2014.

práctica cotidiana. ¿Cómo identificar, contabilizar o evaluar la C-SS? Esta tradición no da respuestas claras. Hoy ese discurso político es en muchos aspectos obsoleto, mientras que en la medida en que aumenta el volumen y la importancia de la Cooperación del Sur, las insuficiencias en temas técnicos se hacen más onerosas. En estas circunstancias, algunos cooperantes del Sur están innovando en la práctica, como es claramente el caso de la AMEXCID y los avances que ha registrado en temas como contabilización, evaluación y construcción institucional.

Mientras que a falta de un foro *ad-hoc* como es el CAD, la conversación sobre “una nueva narrativa” se da a tropezos y de manera fragmentada en diversos foros del Sur: SEGIB, Foro de Cooperación con el Desarrollo, el “proceso de Delhi”, NEST (red de *Think Tanks* del Sur), el *Core Group de Southern Partners* de ECOSOC, entre otros<sup>4</sup>. De las preguntas en busca de respuesta destacan las siguientes:

- ¿Qué debe calificar como Cooperación S-S? En la tradición de Bandung, todo lazo entre países del Sur desde la inversión y el comercio hasta la ayuda humanitaria califica de “cooperación”. Ello hacía sentido en las primeras décadas de la posguerra cuando esos lazos brillaban por su ausencia. En el mundo global de hoy ha dejado de ser el caso, aunque por razones políticas importantes actores (i.e India y China) defienden esa amplia definición aunque no la usen en la práctica. ¿Podemos, queremos llegar a una definición acotada de C-SS como flujos y/o prácticas concesionales, similar en espíritu a la AOD?
- ¿Qué países calificarían como cooperantes o proveedores del Sur? Casi todos los países del Sur intercambian cooperación entre ellos. Incluso, entre los más pobres, hay intercambio legítimo de C-SS. El paradigma tradicional de C-SS da mejor cuenta de este tipo de cooperación que la que ofrece, por ejemplo, China en África. Por otra parte, con los años han surgido clasificaciones al interior del Sur que distinguen grupos de

<sup>4</sup> Para una descripción de algunos de estos foros en el contexto de su papel para construir una nueva narrativa Sur-Sur véase Bracho 2015, *op. cit.*, p. 17-38.

países del Sur acorde a sus necesidades y carencias específicas: países menos adelantados, países frágiles, países altamente endeudados, países sin salida al mar etc. ¿Podemos, queremos pugnar por una clasificación de Estados al interior del Sur que se distingue no por sus necesidades, sino por su capacidad de asistir a otros países del Sur?

- ¿Qué responsabilidades deben/pueden asumir los cooperantes del Sur? En el paradigma tradicional, la C-SS es un acto voluntario que no implica responsabilidad alguna. Hoy como en otras muchas esferas del quehacer internacional, se esperaría que las potencias emergentes tomaran claras responsabilidades en la esfera de la CID. ¿Podemos, queremos pugnar por *responsabilidades diferenciadas* para los cooperantes del Sur, empezando con el tema suave de la efectividad en el foro de la AGCED, sin tener que necesariamente endosar el concepto políticamente viciado de “Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas?”<sup>5</sup>

A éstas se añaden otras preguntas como las siguientes: ¿En qué se distinguiría (si acaso) una eventual definición concesional de la C-SS frente a la AOD y eventualmente al TOSSD que se cocina en la OCDE? ¿Cuál es la metodología adecuada para contabilizar y evaluar la C-SS? ¿Qué directivas debería adoptar la C-SS respecto a temas como la condicionalidad, la ayuda ligada, o la vinculación de la cooperación con operaciones comerciales o de promoción? Y finalmente una pregunta clave: ¿Cómo compaginar una nueva narrativa de la C-SS con la narrativa del Norte para llegar a un nuevo paradigma y una mejor gobernanza de la CID que nos permita alcanzar en forma más cabal y eficiente los ODS?

<sup>5</sup> El concepto de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (CBDR por sus siglas en inglés), se introdujo para diferenciar las responsabilidades y los eventuales esfuerzos de países desarrollados y en desarrollo en el contexto de las primeras discusiones sobre el tema de cambio climático. Este concepto a nuestro parecer muy útil para integrar adecuadamente a las potencias del Sur a esa y a otras muchas agendas internacionales, incluyendo la de la CID, desgraciadamente se desgastó políticamente; en buena medida porque acabó identificándose como 0% de responsabilidades para el Sur y 100% de responsabilidades para el Norte. En estas circunstancias se requiere un concepto alternativo que respete el sentido semántico y el espíritu original del CBDR, como el concepto de “compromisos diferenciados” que se adoptó en la agenda de Busan sobre la efectividad de la ayuda.

## **HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE LA CID: EL PAPEL DE MÉXICO**

México es un actor, entre muchos otros, en la compleja arquitectura de la CID. Pero ocupa un lugar distintivo, casi único —por su pertenencia al Sur y lazos privilegiados con el Norte— que en principio le permite desempeñar un papel constructivo en la búsqueda de los acuerdos y consensos que se requieren para llegar a un nuevo paradigma que incorpore adecuadamente a las potencias emergentes a la agenda de la CID y contribuya de manera eficaz a realizar los ODS<sup>6</sup>. En principio hay buenas bases para construir un paradigma de este tipo, puesto que puede decirse que avanzamos hacia una mayor *convergencia* entre las tradiciones N-S y S-S. Por un lado, montado en la cultura más tolerante y multicultural que anima a Occidente en las últimas décadas, el paradigma N-S transitó hacia el reconocimiento de principios como el de apropiación y alineamiento que fueron sustantivos a la C-SS desde su origen.

Al tiempo que ha empezado a apoderarse de la narrativa del Sur, identificándose con conceptos como el de “beneficios mutuos” (frente al altruismo) o el de “socios” (en vez del binomio donantes-receptores) o de principios como el de voluntariedad (en vez de responsabilidad). Por otro lado, en la medida en que incrementen el volumen y diversifiquen los mecanismos de su cooperación, los cooperantes del Sur aumentan también su demanda de prácticas racionalizadoras en materia de evaluación, contabilización, y efectividad. Esto es de prácticas que la tradición N-S viene desarrollando décadas atrás y que ha comenzado a compartir con el Sur. En suma, si a nivel filosófico conceptual el Norte se ha acercado a la narrativa (más políticamente correcta) del Sur, a nivel técnico el Sur se ha acercado a las prácticas del Norte.

Para capitalizar este potencial y fraguar un paradigma de la CID acorde con los tiempos, se necesitan narrativas coherentes, progresivas y complementarias de la C-NS como de la C-SS; lo que dista de ser una tarea fácil,

<sup>6</sup> Para una versión complementaria sobre el papel de México en la construcción de una nueva narrativa y gobernanza para la C-SS, véase Prado-Lallende J.P (2015). “Mexico’s Role in Development Cooperation: Bridging North and South”. United Nations University Centre for Policy Research, noviembre de 2015.



dados los muchos obstáculos políticos a zanjear. En principio, como actor destacado del Sur, México debe participar, como ya lo ha venido haciendo, en los diferentes foros en los que de una manera u otra se abordan los temas de la nueva narrativa para la C-SS. El hilo conductor de nuestra posición es claro: buscamos un paradigma, menos ideologizado, con mayor sofisticación técnica, que permita llegar a acuerdos con el Norte y que al mismo tiempo siga siendo distintivo del Sur; esto es, que permita avanzar respecto al paradigma “tercermundista” de los setenta, sin diluirse en el discurso del Norte, por lo demás en flujo.

A manera de ejemplos, en los rubros destacados arriba, pugnaríamos porque dicho paradigma adoptase una definición de consenso de la C-SS como flujos concesionales, comparables a la AOD (esto es, vender lo que ya hacemos en la práctica). Buscaríamos que cuadrara el círculo de generar un discurso que al mismo tiempo evite reproducir relaciones verticales donante-receptor (propias del Norte), y permita que nosotros y las demás potencias emergentes asumamos responsabilidades o compromisos frente a países más pobres. Esas responsabilidades *diferenciadas* serían distintas a las del Norte; estarían ajustadas a nuestra realidad y a nuestras capacidades y empezarían por la agenda *suave* de la eficacia antes de incurrir en montos.

De aquí que la labor en la AGCED sea fundamental. Buscaríamos resaltar la importancia y promover el uso de la cooperación triangular como un mecanismo con impacto doble: por un lado, a nivel práctico, dado que se nutre de las fortalezas tanto de los donantes del Norte como de los cooperantes del Sur; permite promover más y más eficiente cooperación; por otro, a nivel político, este mecanismo ofrece una plataforma ideal para el diálogo constructivo entre estos dos actores claves de la CID. En estas tareas, México debe buscar alianzas con miembros de la Alianza del Pacífico así como con donantes emergentes importantes y con posiciones geopolíticas similares, como Turquía y Tailandia, así como con ciertos actores del sistema de Naciones Unidas.

El eventual impacto de México en la evolución del nuevo paradigma de C-NS es por supuesto de otro orden. Pero dado nuestro lugar en la arquitectura de la CID tenemos posibilidad de incidir. Más aún porque hay voces importantes del Norte que abogarían en el mismo sentido. Para fijar la eventual posición de México en esta agenda, conviene captar los motivos (*drivers*) detrás de la erosión o las mutaciones que viene sufriendo el paradigma de C-NS. Estos son de dos tipos. Los primeros, *loables*, buscan adaptar dicho paradigma a las nuevas realidades. Los segundos, *cuestionables*, buscan aprovechar la crisis para diluir o abandonar la lógica de responsabilidades/derechos entre países desarrollados y en desarrollo, pilar del paradigma de CID de la posguerra.

No siempre es fácil distinguir unos de otros y con frecuencia vienen entrelazados. Es el caso, por ejemplo, de la iniciativa de crear TOSSD, un nuevo concepto estadístico de *apoyo al desarrollo*. Por un lado, es resultado de un intento *loable* por dar cuenta del nuevo y complejo mapa de financiamiento al desarrollo y del creciente papel del sector privado en el tema. Por otro, puede verse como un intento *cuestionable* de minar la legitimidad de la AOD y del compromiso asociado del 0.7%; el que por lo demás varios donantes ya abandonaron de manera explícita. O el caso de la apropiación por el Norte de muchos conceptos del Sur. Por un lado, representa un esfuerzo *loable* por abandonar el discurso paternalista y asistencialista del pasado. Por otro, puede verse como un intento *cuestionable* de los donantes tradicionales por obtener para sí los privilegios que goza el Sur en el paradigma tradicional de la posguerra (no tener responsabilidades, operar bajo el concepto de beneficios mutuos, etc.). En otras palabras, como parte de una estrategia para borrar las diferencias entre el Norte y el Sur.

México debe cuestionar aquellas mutaciones en curso del paradigma de C-NS motivadas por razones cuestionables y que no se alinean con la realización de los ODS. El repudio abierto al 0.7% es un caso claro —no el único. Por solidaridad con el Sur y con la causa de los ODS, México no puede avararlo. En casos menos obvios, México debe hilar fino y apoyar las mutaciones legítimas del paradigma C-NS, advirtiendo y contribuyendo a minimizar los

riesgos que algunas de ellas entraña. Es el caso de los ejemplos mencionados de TOSSD y de la apropiación por el Norte de la narrativa más políticamente correcta del Sur.

Pero un nuevo paradigma de la CID que elimine las diferencias entre el Norte y el Sur y se funde no sobre el binomio responsabilidades/rendición de cuentas, sino sobre la base de actos voluntarios –como al que en cierta medida nos encaminamos– no favorece la legitimidad del sistema de la CID, ni la generación de los bienes públicos globales que se requieren, ni a los países y poblaciones más necesitadas, ni al logro de los ODS, ni por todo lo anterior, a México. Pero es importante reconocer que si el Norte viene presionando en varios foros y sentidos hacia un sistema de este tipo, ello es en buena medida, como se sugirió desde el principio de este capítulo, respuesta a la resistencia de cooperantes claves del Sur a asumir su nueva identidad como potencias emergentes; su resistencia a modernizar el cómodo discurso tradicional de la Cooperación Sur-Sur que los exime de toda responsabilidad.

Desde esta óptica, una nueva narrativa para los cooperantes del Sur, centrada en el principio de las *responsabilidades diferenciadas*, contribuiría poderosamente a contener la degradación de la narrativa N-S y a generar un nuevo paradigma de la CID legítima y eficaz. Dicha narrativa compagina con el eje de la política exterior de México: “nuestra voluntad por asumir *responsabilidades globales*”. Queremos un nuevo paradigma de CID que ni erradique la tradicional división Norte-Sur, ni que la deje intacta. Queremos un nuevo paradigma que *redefine* esa dicotomía adecuándola a los tiempos, a los cambios que exige la irrupción de las potencias del Sur en el panorama internacional.

**BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA**

BRACHO, GERARDO

2015 “In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda,” Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

BRACHO, GERARDO

2017 “The troubled relationship of the emerging powers and the effective development cooperation agenda: history, Challenges and Opportunities”, German Development Institute Discussion Paper 25.

FIGUEROA FISCHER, BRUNO

2014 “El nuevo rostro de la cooperación internacional mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 102.

JACQUES, MARTIN

2012 “When China rules the world”, Penguin.

KHARAS, HOMI, *et al.*

2011 “Catalyzing Development: a new visión for aid”, Brookings Institution.

LAJOUS VARGAS, ROBERTA

2012 “Las Relaciones Exteriores de México”, El Colegio de México.

MAWDSLEY, EMMA

2012 “From Recipients to Donors: emerging powers and the changing development landscape”, Zed Books.

PRADO LALLENDE, JUAN PABLO

2015 “Mexico’s Role in Development Cooperation: Bridging North and South”. United Nations University Centre for Policy Research, Noviembre.

SIDIROPULOS, *et al.*

2015 “Institutional Architecture and Development: responses from emerging powers” SAIIA.

VILLANUEVA ULGARD, REBECCA, *et al.*

2017 “In search of making a difference: Mexico in the OECD international development co-operation architecture”. *Development Policy Review*.

WESTAD ARNE, ODD

2005 “The Global Cold War”, Cambridge University Press.

ZAKHARIA, FAREED

2008 “The Post American World”, Norton.

# LA POLÍTICA DE MÉXICO SOBRE EL FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO

CARLOS CERDA DUEÑAS

## INTRODUCCIÓN

El financiamiento<sup>1</sup> para el desarrollo comprende los flujos monetarios y materiales con que cuenta un Estado para costear sus necesidades de gasto para mitigar o resolver los problemas relacionados con el desarrollo, a través de recursos que se movilizan para tal fin, ya sean domésticos o externos y que pueden provenir de fuentes públicas o privadas. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) la define como la *agenda global e integral* que busca identificar y *movilizar* todas las fuentes existentes de financiamiento, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, con el fin de *promover el desarrollo* de los países. En el caso de los recursos externos, los principales actores en la aportación de dicho flujo son los países donantes y bancos de desarrollo que tradicionalmente venían canalizando dichos fondos mediante subsidios o donaciones, préstamos, o transferencias de tecnología, habilidades o experiencia.

<sup>1</sup> La palabra financiación es la utilizada en la nomenclatura de Naciones Unidas, en este capítulo se utiliza indistintamente financiación o financiamiento.

La notable reducción de dicho flujo y el gran reto que representa solventar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) conllevan la necesidad de considerar fuentes alternas e innovadoras que contribuyan a dicho financiamiento. Esto es de particular importancia para un país como México que tiene un carácter dual en el tema de la cooperación para el desarrollo: es receptor y es donante, además de que su nivel de desarrollo le otorga un importante papel en el tema de la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Este capítulo expone cómo ha evolucionado dicho tema y el papel que México ha desempeñado en el mismo.

## ANTECEDENTES

La cuestión del financiamiento al desarrollo viene siendo un tema de la agenda de las Naciones Unidas de tiempo atrás, pero es a principio de la década de los noventa cuando se comenzó a analizar la posibilidad de convocar a una conferencia internacional sobre la materia. El Secretario General, entonces el peruano Javier Pérez de Cuéllar, lo sugirió en su intervención durante la apertura de sesiones del Consejo Económico y Social (ECOSOC) en 1991. Se decidió remitirlo a la Asamblea General que a su vez solicitó al Secretario General un informe que le permitiera examinar la cuestión para convocar a una conferencia internacional. En este contexto se generó la crisis financiera asiática que tiene su origen inicialmente en Tailandia en julio de 1997, pero que pronto se extendería a nivel regional y global, provocando considerables repercusiones económicas y sociales en los países de la región como Corea, Indonesia y Malasia. Dicha crisis causó un fuerte impacto mundial provocando una caída importante en el crecimiento económico y afectando la estabilidad del sistema financiero mundial. Una consecuencia inmediata de lo anterior fue el hecho de que, en diciembre de 1997, la Asamblea General resolvió convocar, a más tardar en el año 2001, a una cumbre, una conferencia internacional, un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General u otro foro intergubernamental e internacional de alto nivel sobre el financia-

miento al desarrollo. Fue sólo tres años después que se realizó la convocatoria oficial, señalándose que debería celebrarse en el primer trimestre de 2002 al más alto nivel (A/RES55/213). Debe señalarse además que, en septiembre de 2000, se celebró la llamada Cumbre del Milenio que conllevó a la adopción de ocho objetivos de desarrollo que tenían como meta ser cumplidas para el año 2015. Se acrecentó entonces el cuestionamiento de la comunidad internacional respecto de quiénes y cómo se financiarían los citados objetivos. Finalmente, el 21 de marzo de 2001, se aprobó la Resolución 55/245 que de forma oficial convocaba a la reunión que debería adoptar el formato de Cumbre, anunciándose que México sería la sede de la misma.

La idea de realizar una reunión multilateral tenía como propósito estudiar y analizar todas las posibles fuentes de financiamiento, incluso nuevas y adicionales y, como se ha señalado, “atender la financiación al desarrollo en un foro multilateral con la finalidad de lograr acuerdos que beneficien especialmente a los países menos adelantados, [lo que] significa un avance y una oportunidad para promover el desarrollo de forma solidaria mediante diversas perspectivas”<sup>2</sup>, ya que debe señalarse que los países desarrollados son muy renuentes a tratar temas financieros en ámbitos multilaterales de gran presencia, pues lo limitan, generalmente, al tratamiento dentro del seno del G7 o, con mayor apertura, en el G20. Evidentemente, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 también influyeron en la convocatoria, pues agravaron la desaceleración de la economía mundial, reduciendo la tasa de crecimiento; desviaron recursos para el combate al terrorismo y la consecuente *securitización* de la agenda mundial que impactó en la ayuda al desarrollo, además de la condicionalidad que algunos donantes impusieron a los países receptores con relación a su colaboración en la lucha contra el terrorismo.

Para el caso particular de México, debe señalarse que la reducción de otorgamiento de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) responde tanto a aspectos internacionales como al hecho de la mejora en la economía, a pesar del rezago

<sup>2</sup> Juan Pablo Prado, “Consenso de Monterrey: ¿avance o retroceso?”, *Papeles*, Madrid, núm. 79, 2002, pp. 42-43.



que permanece y la existente desigualdad. También se debe a la incorporación de México en foros económicos internacionales de primer nivel y en determinadas zonas comerciales, pues muchos donantes consideran que el país ya no requiere apoyo del exterior para promover su desarrollo.<sup>3</sup> México dejó de calificar para ser receptor en la óptica y lineamientos de muchos donantes, tanto bilaterales como multilaterales. Es relevante mencionar que México ha recibido de ayuda bilateral más del doble que de ayuda multilateral, estos datos ponen en evidencia la suscitada graduación de México como receptor de los organismos del Sistema de Naciones Unidas, que son la mayoría de las instituciones agrupadas en el rubro multilateral de las estadísticas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).<sup>4</sup>

#### **LAS CUMBRES PARA EL FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO**

Bajo el auspicio de las Naciones Unidas, se han convocado tres conferencias internacionales y una extraordinaria (debido a la emergencia de la crisis económica mundial de finales de 2008) para tratar los temas referentes al financiamiento al desarrollo.

##### *La I Conferencia Internacional de Financiamiento al Desarrollo y el Consenso de Monterrey 2002*

Tres meses después de la adopción de los Objetivos del Milenio, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, nombró al expresidente de México Ernesto Zedillo Ponce de León para liderar un panel de expertos que se dedicara a “idear propuestas para alentar el financiamiento para el desarrollo”. Annan señaló que había escogido a Zedillo “por su experiencia en el área financiera, la experiencia política que trae por su fuerte capacidad intelectual en el área de economía y finanzas”.<sup>5</sup> Este panel se denominó

<sup>3</sup> Cruz, Neydi y Lucatello, Simone, “México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005”, *Revista de Relaciones Internacionales*, México, UNAM, núm. 105, sept.-dic. 2009, p. 90.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>5</sup> “Se compromete Zedillo a promover el desarrollo”, *El Informador*, Guadalajara, sábado 16 de diciembre de 2000, p. 27A.

“Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo” y, entre otros, integraban el grupo el Sr. Abdulatif Y. Al-Hamad, ex ministro de finanzas de Kuwait y titular del Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social; el Sr. Jacques Delors, expresidente de la Comisión Europea; la Sra. Rebeca Grynspan, ex Vicepresidenta de Costa Rica; el Sr. Robert Rubin, ex Secretario del Tesoro de Estados Unidos; el Sr. Manmohan Sing, exministro de Finanzas de la India, que años después llegaría a ser Primer Ministro.

El panel entregó su informe a Kofi Annan, quien a su vez lo hizo llegar al Comité Preparatorio de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo con la recomendación de que consideraran detenidamente las recomendaciones. Así fue, el documento emanado de la Cumbre de Monterrey, que se analizará más adelante, tomó como referencia en gran medida el llamado “Informe Zedillo”, particularmente los rubros o temas generales en que se estructuró y, en este sentido, se hizo propio el principio de que la responsabilidad del desarrollo reside principalmente en los países en desarrollo.

El Informe Zedillo planteó la cuestión relativa a que no se trataba de más ayuda sino de mejor ayuda y la necesidad de contar con mejores métodos, sistemas y de instituciones para proporcionar ayuda, así como que se requería eliminar la ayuda atada. Estableció recomendaciones para que a los países “institucionalmente débiles” además de brindarles la ayuda, se les diseñaran políticas que aseguraran la aplicación institucional de la ayuda, lo cual contribuirá a establecer o reforzar ciertos enfoques que son aplicables a la cuestión de la cooperación para el desarrollo.

Si bien Zedillo participó a título individual y no como representante del gobierno mexicano, no se puede dejar de señalar su contribución a este proceso y cómo muchas de las aportaciones del panel liderado por él se integraron a la agenda y en los compromisos asumidos por la comunidad internacional en el tema del financiamiento al desarrollo. Ciertamente es que algunas de sus propuestas fueron rechazadas, entre las que se destacaría la creación de una Organización Tributaria Internacional (esta propuesta sería retomada

en términos muy similares por el Grupo de los 77 y China, sobre todo en las negociaciones de la Conferencia de 2015, pretendiendo elevar a nivel intergubernamental del Comité de Expertos de Naciones Unidas en Cuestiones Tributarias). También se desechó la propuesta de considerar un impuesto sobre el carbono que podría consistir en un impuesto sobre el consumo de combustibles fósiles.<sup>6</sup> El mismo Zedillo resaltaría la “convergencia de ideas” respecto de posiciones asumidas por el Grupo de los 77 y China en la llamada “Declaración de Venezuela”.

El gobierno de México asumió dos papeles: organizar la Conferencia y facilitar el consenso. El proceso previo incluyó la elaboración, discusión y generación de acuerdos en torno a lo que se convertiría el “Consenso de Monterrey”. La elaboración de los borradores para discusión estuvo a cargo del diplomático mexicano Mauricio Escanero (con el título de facilitador de las consultas oficiosas sobre el proceso preparatorio sustantivo y la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo). La Conferencia se celebró en Monterrey del 18 al 22 de marzo de 2002, participando 50 Jefes de Estado o de gobierno y más de una centena de ministros de finanzas, cooperación o asuntos exteriores.

### *Consenso de Monterrey*

El llamado “Consenso de Monterrey” sentó las bases para la agenda de Financiación para el Desarrollo (FpD) que se conoce actualmente y se ha convertido en el referente principal para la discusión y toma de decisiones en materia de política internacional relativa a la financiación para el desarrollo.

<sup>6</sup> Esto lo propusieron inspirados, como ellos lo reconocen, en el Impuesto Tobin, es decir, un impuesto sobre las transacciones de monedas (denominado a menudo el “impuesto Tobin”, por el economista y premio Nobel James Tobin, que fue el primero en proponer la idea). Consistiría en un impuesto “pequeño” –entre 10 y 50 puntos de base (0,1% a 0,5%) es la cifra que a menudo se menciona– que gravase todas las transacciones efectuadas en el mercado de divisas.

### **Líneas de acción de la financiación para el desarrollo identificados por el Consenso de Monterrey**

- 
- a) Movilización de recursos financieros internos para el desarrollo.

---

  - b) Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: inversión extranjera directa y otros flujos privados.

---

  - c) Promoción del comercio internacional como motor para el desarrollo.

---

  - d) Aumento de la cooperación técnica y financiera internacional para el desarrollo.

---

  - e) Deuda externa.

---

  - f) Solución de cuestiones sistémicas: mejorar la coherencia y consistencia del sistema monetario, financiero y del comercio internacional en apoyo al desarrollo.
- 

Los elementos objeto de más críticas han sido el tratamiento de los temas nacionales y los mecanismos de seguimiento: el primero porque algunos lo consideran demasiado cercano a las visiones ortodoxas del desarrollo y el segundo porque carece de fechas y compromisos concretos.<sup>7</sup> También se ha señalado que “el Consenso olvida señalar que los flujos foráneos generados por la Inversión Extranjera Directa y el comercio internacional no pueden ser considerados mecanismos eficaces de financiación al desarrollo”,<sup>8</sup> así como que “en número y espacio son más las exigencias planteadas a los países en desarrollo. Este difícil equilibrio pretende conducir a un consenso (Consenso de Monterrey) enmarcado en una visión económica al agrado de los donantes”.<sup>9</sup> Ciertamente, se generaron divergencias entre el Norte y el Sur por las medidas a aplicar y por las que no se incorporaron al consenso. Es de destacarse que es la primera vez que Estados Unidos suscribió un documento en el que aparece como compromiso de los donantes destinar el 0.7% del PIB.

<sup>7</sup> José Antonio Ocampo, “La Cumbre de Monterrey”, Columna de opinión del Secretario General de la CEPAL, abril de 2002.

<sup>8</sup> Juan Pablo Prado, *op. cit.*, p. 43.

<sup>9</sup> Francisco Javier Ibisate, “El ‘Consenso de Monterrey’: Financiar el desarrollo”, *Realidad*, San Salvador, Universidad Centroamericana, núm. 86, marzo-abril de 2002, p. 135.

*Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey*

En Doha, del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008, se celebró nuevamente una Conferencia en la que participaron representantes de más de 160 países. Dicha reunión multilateral debía evaluar los avances en la implementación de los acuerdos adquiridos en Monterrey, así como establecer nuevos compromisos que condujeran a una mejor cumplimentación de los objetivos planteados en la reunión de 2002. La reunión en la capital catari conllevó la adopción del documento la “Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo”. Esta declaración reafirma en su totalidad los objetivos y compromisos del Consenso de Monterrey y emplaza a celebrar una conferencia al más alto nivel sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo. Un punto muy importante fue la atención que obtuvo el tema de las fuentes alternas de financiación.

Encabezando la delegación de México acudió a la conferencia María Eugenia Casar, quien fungía como Tesorera de la Federación y quien también llevaba la representación del Grupo de Río en virtud de que México ocupaba la Secretaría Pro Tempore de dicho Mecanismo. En su intervención señaló que los países miembros del Grupo seguían decididamente comprometidos con la puesta en práctica de los principios acordados en Monterrey. Señaló que las Naciones Unidas eran el foro legítimo para la cooperación internacional para el desarrollo (CID) y el apuntalamiento de un sistema económico global justo y equitativo y manifestó la preocupación porque la AOD se viera afectada debido a que los donantes dirigieran esos recursos al rescate de sus sistemas financieros nacionales. Apeló a la libertad de los países receptores para definir sus prioridades y que la cooperación externa debiera apoyar dichas decisiones. Consideró como impostergable la mayor participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones del entorno global y exhortó a la regulación de los mercados e instituciones financieras, incluidas las agencias

calificadoras, para evitar inestabilidad y propiciar su actuación de manera responsable. Finalmente, subrayó la importancia de revisar los procedimientos para el seguimiento a la instrumentación del Consenso.

*Conferencia sobre la crisis financiera económica mundial  
y sus efectos en el desarrollo*

Como consecuencia de la detonación de la crisis económica mundial de 2008, en la misma reunión de Doha se tomó la decisión de celebrar una reunión extraordinaria para tratar el tema. Los Estados pidieron al presidente de la Asamblea General, el nicaragüense Miguel Escoto, que organizara una reunión al más alto nivel. En consecuencia, del 24 al 26 de junio de 2009, los gobiernos se reunieron en Nueva York para analizar los efectos que podría provocar la crisis económica en el desarrollo y determinar respuestas de emergencia y de largo plazo para mitigar sus efectos. Esta reunión fue de carácter extraordinaria y no se contabiliza como parte de las conferencias de financiamiento al desarrollo.

Por México, y representando también al Grupo de Río, intervino el entonces Secretario de Desarrollo Social, Ernesto Cordero Arroyo, quien retomó en gran parte la posición mexicana en Doha, pero con un contexto en el cual los efectos y consecuencias de la crisis eran más identificables. Así, señaló que se debía restaurar el crecimiento y el empleo; contrarrestando la reducción de los flujos de capital hacia los países en desarrollo y que éstos debieran tener acceso a los recursos necesarios para dar adecuada respuesta a la crisis. Insistió en lo imperioso de regular y supervisar a los fondos de cobertura, a las agencias calificadoras y a todas las jurisdicciones fiscales para hacer más transparente el funcionamiento de los mercados y reiteró la necesidad de reformar la arquitectura financiera mundial otorgándole mayor orientación hacia el desarrollo. Apeló también por aumentar la participación de los países en desarrollo en los organismos financieros internacionales.

### *III Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba)*

Como antecedentes particulares de la conferencia de Addis Abeba podría señalarse que en Doha se habló de la necesidad de convocar a una tercera reunión sobre el tema en el plazo aproximado de tres años, lo cual se fue postergando. Sin embargo, al impulso de los países en desarrollo agrupados en el G77 más China, el 30 de diciembre de 2013, Naciones Unidas resolvió celebrar, en 2015 o 2016, una tercera conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo con el objeto de evaluar los progresos realizados en la aplicación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha, además para revitalizar y consolidar el proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo, pero sobre todo determinar la forma de apoyar la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015.

Posteriormente, la Asamblea General, en junio de 2014, definió que la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se celebrara en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015; al más alto nivel político posible y que se adoptara un documento final negociado y convenido a nivel intergubernamental, es decir, se trataba nuevamente de establecer quiénes y cómo se asumirán los costos de la transición hacia un desarrollo más sostenible y equitativo y cuáles son las reformas necesarias en la arquitectura económica y financiera internacional que permitieran lo anterior.

El presidente de la Asamblea General nombró dos cofacilitadores, uno proveniente de un país desarrollado y otro de un país en desarrollo, para que efectuaran las consultas intergubernamentales directas sobre todas las cuestiones relacionadas con la tercera conferencia. Los cofacilitadores del proceso de FpD3 fueron el Embajador George Talbot de Guyana y el Embajador Geir Pedersen de Noruega. El Secretario General de Naciones Unidas, por su parte, nombró a Wu Hongbo, subsecretario general para Asuntos Económicos y Sociales, como secretario general de la conferencia. El proceso preparatorio intergubernamental de la Conferencia comenzó formalmente el 17 de octubre de 2014. El G77 indicó que la Conferencia de Addis Abeba no debería ser sólo

una reunión de revisión del progreso del FpD, sino que debía fortalecer el seguimiento e identificar los obstáculos y compromisos para sortearlos.

En la Conferencia participaron 151 países con distintos niveles de colaboración, asistieron 18 Jefes de Estado o de gobierno –principalmente del Continente Africano–, y representantes gubernamentales. El documento adoptado se conoce como Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) que se aprobó por consenso; no obstante que se reconoció que habían quedado muchos puntos divergentes que no fueron incluidos en el documento.

En la visión del gobierno mexicano, el documento de Addis Abeba debía ser universal y establecer el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, excepto en los temas de migración y derechos humanos en los cuales promueve el principio de corresponsabilidad. México también estuvo a favor de aumentar la calidad y cantidad de la CID. También debía considerarse que el desarrollo es un proceso multiactoral y que el desarrollo sustentable es desarrollo inclusivo. Consideraba que se debía poner énfasis en la cuestión del seguimiento y monitoreo.

Las prioridades con las cuales llegó México a la III Conferencia pasaban por el fortalecimiento de los sistemas fiscales nacionales, un plan de acción integral de cooperación para los países de renta media (PRM), el reconocimiento de los principios de la cooperación eficaz al desarrollo, el llamado a tener instituciones financieras mejor gobernadas y más representativas, una visión transversal sobre perspectiva de género, el reconocimiento de los migrantes al desarrollo con visión de derechos humanos, entre las más importantes.

El gobierno de México señaló haberse erigido en “el guardián del espíritu de Monterrey”, reiterando que su principal interés durante la Conferencia era preservar el enfoque holístico, y fortalecer el marco de financiación para el desarrollo para adaptarse a las necesidades de la era post-2015. El gobierno mexicano defiende mucho el señalado concepto de “enfoque holístico” que entiende como la promoción de la coordinación a nivel nacional e internacional entre las entidades y organizaciones relevantes, que deben traducirse en mejores mecanismos para la coordinación interagencial. México, como lo señala el Informe



Reglamentario que elaboró la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la AMEXCID, indica que los temas prioritarios nacionales que quedaron incorporados en la AAAA son la importancia transversal de la buena gobernanza, la transparencia, la equidad de género y el enfoque en derechos humanos; el apoyo continuo a los PRM; la promoción de políticas responsables que promuevan el crecimiento económico; y la renovación de los compromisos en materia de CID. En Addis Abeba, México participó, junto con Suiza y Egipto, en la facilitación del tema de seguimiento y revisión a petición de los cofacilitadores para tratar los temas en los cuales existía mayor ausencia de consenso.

#### **Acuerdos relevantes adoptados en la AAAA**

- Mejorar la movilización de recursos nacionales y fortalecer la cooperación internacional sobre cuestiones tributarias, para combatir la evasión fiscal, la corrupción y flujos financieros ilícitos.
- La reafirmación de los compromisos de la AOD por los países desarrollados para lograr el objetivo del 0,7% del PIB y del 0.15-0.20% para los Países Menos Desarrollados.
- El Incremento de las inversiones y la cooperación internacional para apoyar la primera infancia así como la educación primaria y secundaria.
- El establecimiento de un mecanismo de facilitación de tecnología.
- El establecimiento de un proceso de seguimiento exhaustivo al progreso de los acuerdos institucionales existentes incluyendo Un Foro anual sobre Financiamiento al Desarrollo en el marco del ECOSOC.

De acuerdo con la versión del gobierno federal, “México jugó un papel muy activo durante el proceso de negociación, al impulsar sus posiciones nacionales y facilitar el acuerdo entre las partes, dada su vocación de puente y conciliador entre diversas posturas”.<sup>10</sup> La delegación mexicana fue liderada por el Subsecretario de Hacienda, Fernando Aportela, y compuesta por funcionarios de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Relaciones Exteriores y de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La posición de México se torna en ocasiones complicada debido a que su pertenencia a ciertos organismos como la OCDE y su calidad de observador

<sup>10</sup> Comunicado conjunto SHCP-SRE 073/2015.

en el Comité de Ayuda al Desarrollo, al G20 o a la zona de libre comercio de América del Norte no le permiten asumir abiertamente posiciones abanderadas por el Grupo de los 77, muy a pesar de considerarlas legítimas y favorables a su nivel de desarrollo. Sí se ha definido como promotor del Principio de Responsabilidades Compartidas pero Diferenciadas (CBDR) o la atención a las necesidades específicas de los PRM a través del establecimiento de un plan de acción de las Naciones Unidas, que considere entre otros la naturaleza multidimensional de la pobreza y del desarrollo. También debe señalarse que México acompañó algunas declaraciones conjuntas de posicionamiento respecto de los temas de la Conferencia, en particular la de la CELAC y el MIKTA.

#### **Avances más destacados del documento, que el Gobierno de México señala haber impulsado**

- 
- La importancia transversal de la buena gobernanza, la transparencia, la equidad de género y el enfoque de derechos humanos.
- 
- El fomento a un desarrollo integral, que considere de manera equilibrada la dimensión social, económica y ambiental.
- 
- La creación de un nuevo pacto social, que permita erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones.
- 
- El reconocimiento de la contribución de la migración al desarrollo en los países de origen, tránsito y destino, así como el respeto a todos los derechos de los migrantes.
- 
- El apoyo continuo a los Países de Renta Media, que aún enfrentan importantes retos estructurales.
- 
- La promoción nacional de políticas responsables, que promuevan la estabilidad y el crecimiento económico incluyente.
- 
- La importancia de la dimensión medioambiental en el financiamiento para el desarrollo, incluyendo la consideración transversal de la biodiversidad en los sectores productivos y el combate al cambio climático.
- 
- El apoyo decidido a la implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015, incluyendo un mecanismo de seguimiento que permitirá la rendición de cuentas.
- 
- La renovación de los compromisos en materia de cooperación internacional para el desarrollo, incluyendo el 0.7% del PIB anual de los países desarrollados destinado a Asistencia Oficial al Desarrollo.
- 

**Fuente:** “Documentos principales y relevancia para México”. En: <<http://agendapost2015.sre.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/Resultados-principales-y-relevancia-para-México.pdf>>.

La posición de México en los temas del financiamiento al desarrollo aboga por políticas fiscales sólidas, la participación del sector privado en todos los niveles, el apoyo de las instituciones financieras internacionales, un sistema comercial coherente, la reducción de la evasión fiscal, estándares altos de ética y regulación en los sistemas bancarios y financieros nacionales, gasto público eficaz, eliminación de subsidios dañinos, que se considere a las remesas flujos privados y, en consecuencia, busca la disminución de costos por su transferencia. Solicita el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y Triangular, busca la eliminación del proteccionismo y el desmantelamiento de las medidas tomadas por la crisis financiera mundial, está de acuerdo con procesos de reestructuración de la deuda que sean puntuales, eficaces y justos, pero también que los organismos financieros internacionales monitoreen el comportamiento de las naciones en este tema. Asimismo, promueve los cambios contractuales relativos a deuda externa para evitar que especuladores o una minoría de tenedores de bonos bloqueen los procesos de reestructuración.

En conclusión, el financiamiento para el desarrollo enfrenta el enorme reto de movilizar recursos de fuentes innovadoras ante la reducción de la AOD y los compromisos que supone el logro de los ODS. Lo anterior independientemente de que nuevas fuentes y nuevos donantes han hecho su aparición en este cambiante escenario sobre todo a partir de la crisis financiera de 2008. Este tema es de la mayor importancia para México puesto que en su carácter de donante, receptor y actor relevante en la Cooperación Sur-Sur y Triangular debe atenderlo para en las tres facetas señaladas cumpla un ejemplar papel que contribuya al desarrollo.

**FUENTES DE REFERENCIA****AMEXCID**

2015 Documentos principales y relevancia para México, en <http://agenda-post2015.sre.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/Resultados-principales-y-relevancia-para-México.pdf>.

**AMEXCID**

2015 Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Informe Reglamentario. En [http://www.amexcid.gob.mx/images/stories/amexcid2015/2015/agosto/documentos/informe\\_reglamentario\\_ffd.pdf](http://www.amexcid.gob.mx/images/stories/amexcid2015/2015/agosto/documentos/informe_reglamentario_ffd.pdf).

**CASAR, MA. EUGENIA**

2008 Intervención de la Tesorera de la Federación y Jefa de la Delegación mexicana en la Conferencia internacional de seguimiento para la financiación del desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, en su calidad de Secretario Pro Témprore del Grupo de Río. Doha, Qatar, 29 de noviembre-2 de diciembre. En [http://www.un.org/webcast/ffd/2008/statements/081130\\_mexico\\_sp.pdf](http://www.un.org/webcast/ffd/2008/statements/081130_mexico_sp.pdf).

Comunicado Conjunto SHCP-SRE 073/2015. “Se adopta la Agenda de Acción de Adís Abeba: México, actor clave”. 16 de julio de 2015 en <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-073-2015>.

Consenso de Monterrey A/CONF. 198/3, 1 de marzo de 2002.

**CORDERO ARROYO, ERNESTO**

2009 Intervención del Secretario de Desarrollo Social de México a nombre del Grupo de Río, en la Conferencia de las Naciones Unidas al más alto nivel sobre la crisis financiera y económica mundial y su impacto sobre el desarrollo. Nueva York, 24-26 de junio. En [http://www.un.org/ga/econcrisissummit/statements/mexico\\_es.pdf](http://www.un.org/ga/econcrisissummit/statements/mexico_es.pdf).

CRUZ, NEYDI y LUCATELLO, SIMONE

2009 “México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005”, *Revista de Relaciones Internacionales*, México, UNAM, núm. 105, septiembre-diciembre, p. 90.

2008 Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: Documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey. A/CONF. 212/L.1/REV.1\*, 9 de diciembre.

2015 Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba, A/CONF. 227/L.1, 15 de julio.

2009 Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo. Resolución aprobada por la Asamblea General el 9 de julio de 2009. A/RES/63/303. 13 de julio.

IBISATE, FRANCISCO JAVIER

2002 “El ‘Consenso de Monterrey’: Financiar el desarrollo”, *Realidad*, San Salvador, Universidad Centroamericana, núm. 86, marzo-abril, p. 135.

OCAMPO, JOSÉ ANTONIO

2002 “La Cumbre de Monterrey”, Columna de opinión del Secretario General de la CEPAL, abril. En <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/columnas/2/10332/P10332.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>.

PRADO, JUAN PABLO

2002 “Consenso de Monterrey: ¿avance o retroceso?”, *Papeles*, Madrid, núm. 79, pp. 42-43.

*EL INFORMADOR*

2000 “Se compromete Zedillo a promover el desarrollo”, Guadalajara, sábado 16 de diciembre, p. 27A.

# LA DIPLOMACIA LOCAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN MÉXICO

JORGE A. SCHIAVON

## INTRODUCCIÓN

**H**istóricamente, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos con territorios bien definidos. En este sistema internacional, la conducción de la política exterior, es decir, la política pública de los Estados hacia el mundo externo, ha sido una facultad exclusiva del Estado. Para alcanzar esta meta, los estadistas han considerado necesario mantener una posición unificada frente al exterior, lo que ha propiciado que se deje en manos del gobierno central, generalmente en el Ejecutivo, la conducción de la política exterior. En este sentido, es el Ejecutivo central quien posee el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de dirigir la política exterior. Sin embargo, en las últimas tres décadas, y cada vez más, esta concepción tradicional de dominio absoluto del Ejecutivo central sobre la política externa ha sido cuestionada a nivel internacional, al grado de que hoy se observa una considerable actividad internacional por parte de los gobiernos locales.

En México, el presidente de la República conserva la facultad constitucional exclusiva de “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales”, pero el número de actores que participa en cuestiones internacionales se ha multiplicado sustancialmente al interior del país. Los gobiernos locales, tanto a nivel de los estados como de los municipios, han incrementado sustancialmente sus relaciones internacionales con la finalidad de propiciar la cooperación internacional descentralizada. Esta actividad externa es conocida como *diplomacia local*, federativa, de gobiernos subnacionales o *paradiplomacia*.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es, dentro del aparato gubernamental, la instancia encargada de conducir la política exterior. Para hacerlo de manera efectiva, debe cumplir dos funciones esenciales: coordinar y representar los intereses de los diversos actores con incidencia en cuestiones externas, incluyendo a los gobiernos locales. Así, el mayor reto o dilema que actualmente enfrentan los ministerios de asuntos exteriores a nivel internacional y, en particular, la SRE en el caso de México, es conciliar el creciente número de intereses –algunos probablemente divergentes– e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por la agregación de los diferentes intereses representados en el país, incluyendo a los estados y municipios, particularmente en el área de cooperación internacional.

Siendo así, la pregunta fundamental que es necesario responder en materia de diplomacia local es:

- ¿Cómo se puede generar gobernanza en la conducción de la política exterior de México, particularmente en lo referente a las relaciones internacionales de los gobiernos locales en el país en su búsqueda por realizar cooperación internacional descentralizada?

- ¿Cómo es posible que la intervención del Estado en sus tres órdenes de gobierno y el funcionamiento de sus instituciones promuevan una actividad internacional en materia de cooperación internacional descentralizada por parte de los gobiernos estatales y municipales que sea ordenada, apegada a la legalidad, eficiente, de calidad y orientada a la generación de bienestar para la sociedad?

Para responder estas preguntas, este capítulo se compone de tres partes esenciales. La primera describe y analiza la realidad actual de diplomacia local en México; para ello, se explican las razones por las cuales han aumentado sustantivamente sus acciones externas en los últimos años, y se detalla el tipo de actividades internacionales que desarrollan en su búsqueda de cooperación internacional descentralizada. Posteriormente, para analizar la evolución de estas acciones internacionales, se cuantifica el nivel o grado de activismo externo de las 32 entidades federativas mexicanas en tres momentos (2004, 2009 y 2014). Finalmente se explica la variación en el nivel de actividad internacional con base en variables de carácter económico, político y geográfico.

La segunda parte hace un estudio de las capacidades con las que cuentan los gobiernos locales para realizar actividades internacionales, así como el tipo de acciones externas que llevan a cabo a través de acuerdos interinstitucionales. En la tercera y última parte, con base en el análisis de las dos anteriores, se presenta un decálogo de recomendaciones sobre cómo aumentar la gobernanza en la diplomacia local y cooperación internacional descentralizada en México, tanto en términos jurídicos como en las estructuras institucionales y logísticas a nivel estatal y federal; también se proponen espacios y mecanismos de cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno para promover esta gobernanza.



## LA DIPLOMACIA LOCAL EN MÉXICO

El aumento de las relaciones externas de los gobiernos locales se debe a la combinación de dos conjuntos de factores:

- a) En la arena internacional, la creciente interdependencia y globalización del sistema.
- b) En el ámbito interno, los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural.

El aumento de la globalización e interdependencia del sistema internacional ha disminuido los costos de participación de nuevos actores en las relaciones internacionales, y ha llevado a una proliferación de instituciones y temas que deberán ser abordados en la agenda internacional. Como resultado, esto ha incentivado que los gobiernos locales participen de manera más activa en los asuntos mundiales. El retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización de facultades han abierto espacios de participación a estos gobiernos que anteriormente estaban monopolizados por los gobiernos centrales. Finalmente, la apertura económica generó incentivos para una mayor competencia de los actores subnacionales en el mercado internacional para colocar sus exportaciones, atraer inversiones a sus territorios y encontrar socios globales para llevar a cabo cooperación internacional descentralizada.

Actualmente, ninguno de los gobiernos locales mexicanos tiene una política exterior, ya que requerirían una política externa diferente y contrapuesta a la que ejerce la federación. A nivel global, la creciente actividad internacional de estos gobiernos se ha hecho patente en, cuando menos, siete áreas:

- 1) Establecer oficinas de representación de las entidades en capitales o ciudades de otros países.
- 2) Organizar viajes altamente publicitados de los Ejecutivos locales a otros países.
- 3) Enviar misiones de funcionarios locales al exterior.

- 4) Organizar ferias o eventos internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo.
- 5) Profundizar las relaciones con otras entidades federativas en el ámbito regional o sobre temas globales, llevando a cabo cooperación internacional descentralizada.
- 6) Participar –los funcionarios locales– en los trabajos de reuniones u organismos internacionales.
- 7) La apertura de oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior, particularmente en los Estados Unidos.

Ahora bien, hay un grado importante de variación en el nivel de participación internacional de las entidades. Como se puede observar en la Tabla 1, para 2004, utilizando el indicador de actividad internacional de las entidades federativas,<sup>1</sup> los estados con niveles altos de relaciones internacionales eran Jalisco, Baja California y Chiapas. En el rango de relaciones internacionales medias se ubicaban 23 entidades: Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León, Puebla y Sonora (medio-alto); Campeche, Chihuahua, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (medio-medio), y Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas (medio-bajo). Finalmente, en el nivel de bajas relaciones internacionales, se ubicaban las siguientes seis entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí.

<sup>1</sup> Para conocer la escala de medición, que incluye actividades económicas y políticas, así como la estructura institucional (varía entre 0 y 3), véase Jorge A. Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2006. Si Total = 3, entonces es muy alta; si  $2 \leq \text{Total} < 3$ , entonces, es alta; si  $1 \leq \text{Total} < 2$ , entonces es media; y si Total < 1 entonces es baja; cada categoría puede ser dividida en tres subcategorías; por ejemplo: si  $1.67 \leq \text{Total} < 2$ , entonces, es media-alta; si  $1.33 \leq \text{Total} < 1.67$ , entonces es media-media; y si  $1 \leq \text{Total} < 1.33$ , entonces es media-baja.

**Tabla 1.**  
**Actividad internacional de las entidades federativas mexicanas (2004-2014)**

ESTADO	2004	Nivel 2004	2009	Nivel 2009	2014	Nivel 2014
Aguascalientes	0.90	Bajo	1.10	Medio-Bajo	2.40	Alto-Medio
Baja California	2.00	Alto-Bajo	2.40	Alto-Medio	2.60	Alto-Medio
Baja California Sur	1.30	Medio-Bajo	1.80	Medio-Alto	1.80	Medio-Alto
Campeche	1.50	Medio-Medio	1.70	Medio-Alto	2.30	Alto-Bajo
Coahuila	1.90	Medio-Alto	2.60	Alto-Medio	2.60	Alto-Medio
Colima	1.10	Medio-Bajo	1.10	Medio-Bajo	1.10	Medio-Bajo
Chiapas	2.00	Alto-Bajo	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Chihuahua	1.50	Medio-Medio	1.90	Medio-Alto	2.30	Alto-Bajo
Distrito Federal	0.90	Bajo	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Durango	0.90	Bajo	1.80	Medio-Alto	2.40	Alto-Medio
Guanajuato	1.70	Medio-Alto	2.10	Alto-Bajo	2.80	Alto-Alto
Guerrero	0.90	Bajo	1.10	Medio-Bajo	1.80	Medio-Alto
Hidalgo	1.30	Medio-Bajo	1.90	Medio-Alto	2.80	Alto-Alto
Jalisco	2.60	Alto-Medio	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Estado de México	1.90	Medio-Alto	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Michoacán	1.30	Medio-Bajo	2.20	Alto-Bajo	2.60	Alto-Medio
Morelos	1.10	Medio-Bajo	1.70	Medio-Alto	2.10	Alto-Bajo
Nayarit	1.10	Medio-Bajo	1.50	Medio-Medio	1.50	Medio-Medio
Nuevo León	1.90	Medio-Alto	2.80	Alto-Alto	2.80	Alto-Alto
Oaxaca	1.10	Medio-Bajo	1.30	Medio-Bajo	2.40	Alto-Bajo
Puebla	1.70	Medio-Alto	1.90	Medio-Alto	2.80	Alto-Alto
Querétaro	0.90	Bajo	1.30	Medio-Bajo	3.00	Muy Alto
Quintana Roo	1.30	Medio-Bajo	1.90	Medio-Alto	2.60	Alto-Medio
San Luis Potosí	0.90	Bajo	1.50	Medio-Medio	2.30	Alto-Bajo
Sinaloa	1.10	Medio-Bajo	1.10	Medio-Bajo	1.90	Medio-Alto
Sonora	1.70	Medio-Alto	1.70	Medio-Alto	2.40	Alto-Medio
Tabasco	1.50	Medio-Medio	1.70	Medio-Alto	2.60	Alto-Medio
Tamaulipas	1.50	Medio-Medio	1.70	Medio-Alto	2.10	Alto-Bajo
Tlaxcala	1.10	Medio-Bajo	1.50	Medio-Medio	1.50	Medio-Medio
Veracruz	1.50	Medio-Medio	2.20	Alto-Bajo	2.80	Alto-Alto
Yucatán	1.10	Medio-Bajo	2.00	Alto-Bajo	2.60	Alto-Medio
Zacatecas	1.10	Medio-Bajo	1.70	Medio-Alto	2.50	Alto-Medio
<b>PROMEDIO</b>	<b>1.38</b>		<b>1.91</b>		<b>2.42</b>	

**Fuente:** Calculado y elaborado por el autor.

En cinco años, hacia 2009, las relaciones internacionales de los estados mexicanos se incrementaron considerablemente. Cabe destacar que, en promedio, la actividad internacional de las entidades federativas aumentó 42% en tan sólo un lustro. Para esta fecha, ninguna de las entidades federativas se encontraba en el nivel más bajo. En el nivel medio estaban 21 estados, divididos de la siguiente forma de acuerdo con subcategorías: medio-bajo, seis estados (Aguascalientes, Colima, Guerrero, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa); medio-medio, tres entidades (Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala); y medio-alto, 12 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas). En el nivel alto, aparecían siete estados: cuatro en el nivel alto-bajo (Guanajuato, Michoacán, Veracruz y Yucatán), dos en el alto-medio (Baja California y Coahuila) y uno en el alto-alto (Nuevo León). Finalmente, en la categoría de muy alto, que en 2004 se encontraba vacía, para 2009 había cuatro entidades que la alcanzaban: Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México.

Cinco años más tarde, en 2014, la actividad internacional de las entidades federativas mexicanas aumentó nuevamente. En términos absolutos, el incremento fue muy similar al observado en el lustro 2004-2009, aunque en términos relativos, tomando como base el nivel observado en 2009, las acciones internacionales sólo crecieron 33% de 2009 a 2014. El aumento acumulado en la década 2004-2014 asciende a 86%, tomando 2004 como año base. Una vez más, no hay un solo estado en el nivel bajo, mientras que en el rango medio sólo se encuentran seis: uno en medio-bajo (Colima), dos en medio-medio (Nayarit y Tlaxcala) y tres en medio-alto (Baja California Sur, Guerrero y Sinaloa). En el nivel alto se concentran la mayoría de los estados (21), distribuidos de la siguiente forma: seis en alto-bajo (Campeche, Chihuahua, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí y Tamaulipas), 10 en alto-medio (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Durango, Michoacán, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas) y cinco en alto-alto (Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Puebla y Veracruz). Por último, en la máxima categoría de muy alto aparecen cinco entidades: además de las cuatro que

estaban en 2009 (Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México), se suma una nueva: Querétaro.

Es importante señalar que todas las entidades federativas, con la excepción de Colima, incrementaron su actividad internacional en el periodo analizado (2004-2014) y que ninguna presentó reversión en el proceso de internacionalización, es decir, que las acciones observadas en el primer lustro (2004-2009) se mantienen o aumentan en el segundo (2009-2014). Sin embargo, el ritmo de crecimiento en la actividad internacional se redujo de 42% a 33% entre ambos periodos. Las entidades federativas que presentaron un mayor incremento porcentual en sus actividades durante esta década fueron Distrito Federal y Querétaro (ambas 233%), seguidas por Aguascalientes y Durango (167% las dos).

Ahora bien, por qué varía el nivel de diplomacia local de los estados mexicanos, es decir:

- ¿Qué explica el nivel de participación internacional de los gobiernos estatales en México?
- ¿Son variables económicas, políticas o geográficas?

En el caso del ingreso o producto estatal existe una relación estrecha entre esta variable y el nivel de participación internacional de las entidades federativas, con la excepción de la Ciudad de México en la primera medición. Esto implica que hay una tendencia a que, en general, los estados con mayores ingresos, medido por su producto interno bruto, sean los que cuenten con un mayor activismo en el ámbito internacional y que realicen mayor cooperación internacional descentralizada. En lo que se refiere a la yuxtaposición partidaria, no existe suficiente evidencia para sustentar que los estados que son gobernados por un partido político distinto al que gobierna a nivel federal tengan una mayor participación internacional. Sin embargo, aquellas entidades con mayores niveles de actividad externa iniciaron la misma o la aumentaron sustancialmente en momentos de yuxtaposición partidista. Por último, en cuanto a la situación geográfica de frontera, esta variable ha des-

empeñado una influencia importante (como causa necesaria) en el caso de los estados de la frontera norte desde inicios de la primera década del 2000, a la vez que ha adquirido relevancia en las entidades de la frontera sur en los últimos años por el incremento de las relaciones entre estos estados y los países de América Central.

### **LAS CAPACIDADES Y ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Para institucionalizar su actividad externa, los gobiernos locales firman “acuerdos interinstitucionales” (AII), definidos en la Ley de Tratados como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”, con la restricción de que “el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno [...] que los suscriben”. Además, esta ley establece que los organismos que busquen celebrar este tipo de convenios deberán mantener informada a la SRE, que se encargará de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo. En suma, los AII son los instrumentos jurídicos a través de los cuales los gobiernos locales llevan a cabo la cooperación internacional descentralizada.

El 1 de enero de 2015, había 668 AII inscritos en el Registro de AII (RAII) de la SRE, firmados por los estados y municipios mexicanos con contrapartes internacionales. Existe una enorme variación en el número de AII firmados por los gobiernos subnacionales de México. El rango de variación va desde 0 (Baja California Sur) hasta 139 (Jalisco). Más de dos terceras partes de los AII (70% del total) han sido firmados solamente por 10 estados, cifra que representa menos de la tercera parte de las entidades federativas del país (Jalisco,

Chiapas, Estado de México, Nuevo León, Distrito Federal, Michoacán, Chihuahua, Quintana Roo, Puebla y Guanajuato, en orden decreciente), todos ellos con 20 o más AII. Los dos estados con mayor actividad internacional mediante AII (Jalisco y Chiapas) concentran casi un tercio de todos los acuerdos (32%). Como se observó anteriormente con la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos, también hay un enorme grado de heterogeneidad en la firma de AII, pues los estados con mayor proyección internacional son los que cuentan con un mayor número de acuerdos.

La actividad internacional de los gobiernos subnacionales ha ido en aumento a lo largo de los años. Conforme fueron transcurriendo las administraciones presidenciales sexenales en México, se identifica un mayor número de concreción de AII; así, de tres en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), pasaron a 18 con Carlos Salinas (1988-1994), a 96 con Ernesto Zedillo (1994-2000), a 145 con Vicente Fox (2000-2006), y a 336 con Felipe Calderón (2006-2012); en sólo dos años de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2014), se concretaron 71 AII. Hay entonces una amplia evidencia para sustentar el argumento de que la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos, medida a través de sus AII, va no sólo en aumento, sino que el ritmo de la misma se incrementa con el tiempo.

La mayoría de las contrapartes internacionales con las que se firman AII son de tipo gubernamental (representan 2/3 partes del total). Sin embargo, también se observa un importante nivel de cooperación con otros actores internacionales, como organizaciones internacionales (12%), ONG (3%) y actores privados, particularmente universidades y centros de investigación (17%). La mayoría de los AII (casi 60%) firmados por los gobiernos estatales y municipales mexicanos se concentran en el continente americano; los principales socios se ubican en América del Norte (30%), y América Latina y el Caribe (29%). Le siguen en importancia Europa (19%), Asia (11%) y, por último, África y Oceanía (1%); también hay 12% firmados con organismos internacionales o de alcance global. Cabe mencionar que el porcentaje de acuerdos firmados por los gobiernos estatales que comparten frontera con

los Estados Unidos es considerablemente superior al de la media nacional. Tomando en cuenta países específicos, el mayor número de AII firmados es con contrapartes de Estados Unidos (166), seguidos por España (74), Cuba (57) y China (31).

Los gobiernos locales mexicanos están interesados en la cooperación internacional descentralizada en ciertas áreas en particular. Las ocho áreas en las que se concentran el mayor número de AII, en orden descendente de importancia (suman más de 100% porque un AII puede incluir varias áreas de cooperación), son, entre otros:

1. Educación (60%).
2. Cultura (57%).
3. Turismo (39%).
4. Comercio (33%).
5. Ciencia y tecnología (30%).
6. Desarrollo y capacitación de recursos humanos (23%).
7. Inversión (23%).
8. Medio ambiente (20%).

Se observa entonces que los gobiernos locales mexicanos privilegian las áreas de cooperación internacional descentralizada en donde tienen facultades para promover globalmente a su localidad, así como para atraer inversión, turismo y fomentar la cooperación descentralizada en las áreas que promueven el desarrollo local.

#### **GENERAR GOBERNANZA EN LA DIPLOMACIA LOCAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN MÉXICO**

Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y al aumento de la descentralización, democratización y reforma estructural del sistema político mexicano y la economía nacional, es de esperar que la diplomacia local y la cooperación internacional descentralizada en México



sigan en aumento. Por ello, es fundamental que exista gobernanza en la conducción de estas actividades, por lo que la legislación en México debe actualizarse y perfeccionarse para garantizar que las acciones externas de los gobiernos subnacionales se conduzcan dentro del Estado de derecho y generen bienestar para sus poblaciones. Siempre que la participación de las entidades federativas se enmarque dentro de la legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del país y, por tanto, sea complementaria a ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo para los gobiernos locales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo, lo que a su vez favorecerá el desarrollo local.

Lo anterior supone un reto importante para la SRE, ya que deberá funcionar como representante, gestora y coordinadora no sólo de las demás secretarías de Estado y de los poderes de la Unión, sino también de los gobiernos locales, especialmente en materia de cooperación internacional. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, las entidades que más se beneficiarán del incremento en sus actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa. Para que haya mayor gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales y las administraciones estatales conduzcan de manera más efectiva y eficiente sus relaciones exteriores y cooperación internacional descentralizada, sería conveniente poner en marcha el siguiente decálogo de acciones de política pública:

1. Buscar que todas las entidades federativas tengan una oficina de asuntos internacionales vinculada directamente con la oficina del gobernador, para coordinar la actividad externa y de cooperación internacional descentralizada del gobierno estatal.
2. Contar con una comisión de asuntos exteriores en las legislaturas locales para fomentar las actividades y cooperación internacionales, legislar sobre estos asuntos, regular las acciones internacionales de las diferentes áreas gubernamentales y asignar presupuesto para desarrollar estas actividades.

3. Establecer incentivos positivos y negativos para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobiernos inserten sus iniciativas de participación y cooperación internacional descentralizada dentro de las directrices de política exterior de México.
4. Crear un gabinete de política exterior que ayude a establecer prioridades presidenciales en materia internacional, y a fortalecer la coordinación entre la SRE y las demás instancias burocráticas, en todos los órdenes de gobierno, con incidencia en asuntos externos, particularmente en materia de cooperación internacional.
5. Crear un Consejo Federal de Coordinación Internacional para concertar las acciones de política exterior y cooperación internacional con los gobiernos locales y, en una segunda etapa, con las organizaciones de la sociedad civil.
6. Capacitar constantemente en temas de diplomacia local a los diplomáticos de carrera y a los funcionarios de los gobiernos subnacionales encargados de asuntos internacionales, por medio de cursos de actualización y especialización, especialmente en materia de cooperación internacional.
7. Promover que diplomáticos de carrera puedan ser comisionados para ocupar las oficinas de asuntos externos de los gobiernos locales.
8. Elegir en las presidencias o secretarías de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Cámaras de Diputados y Senadores profesionales con formación o experiencia en relaciones internacionales.
9. Fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación entre los gobiernos estatales, institucionalizando y consolidando la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) y la Comisión de Asuntos Internacionales de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).
10. Conducir las actividades internacionales de los gobiernos locales con transparencia y rendición de cuentas, mediante mecanismos de evaluación de impacto de los beneficios generados por la cooperación internacional descentralizada.

En suma, ante la creciente participación y cooperación internacional de los gobiernos locales en México, es necesario fortalecer la gobernanza en estas actividades externas. Para ello, es fundamental contar con las estructuras institucionales de coordinación, tanto a nivel de los estados, como entre éstos y el gobierno federal, para asegurar que haya una política externa y de cooperación internacional única y unificada de México ante el mundo, pero que ésta sea representativa de los intereses y las preferencias de los gobiernos y actores locales. Sólo así, generando gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México, se conseguirá que haya una actividad ordenada de los gobiernos subnacionales en el ámbito externo, particularmente en materia de cooperación internacional descentralizada.

### PREGUNTAS GUÍA

1. ¿Qué es la diplomacia local y con qué otros nombres se le conoce?
2. ¿Cuáles son las principales causas internas e internacionales del aumento de la diplomacia local en México?
3. ¿Qué variables explican la variación en la intensidad de la diplomacia local de los gobiernos estatales mexicanos?
4. ¿Cómo ha evolucionado la diplomacia local en México en las últimas dos décadas?
5. ¿Qué son los acuerdos interinstitucionales y cuáles son las condiciones y limitaciones que existen para que los gobiernos locales puedan suscribirlos?
6. ¿Existe concentración o diversificación en la firma de acuerdos interinstitucionales (por estados firmantes, contrapartes externas, regiones y países)?
7. ¿Cuáles son las principales áreas de cooperación internacional de los gobiernos locales conforme a los acuerdos que han firmado?
8. ¿Qué acciones pueden llevarse a cabo para incrementar la gobernanza en la diplomacia local mexicana?

**FUENTES DE REFERENCIA**

ALDECOA, F. y MICHAEL KEATING

2000 *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.

BLINDENBACHER, R. y A. KOLLER (EDS.)

2003 *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*. Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press.

DÁVILA, C., J.A. SCHIAVON y R. VELÁZQUEZ (EDS.)

2008 *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, UNAM.

DOF (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN)

1992 *Ley sobre la Celebración de Tratados*. México.

HOCKING, B.

1993 *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. Londres, Macmillan.

KINCAID, J.

1994 "The American governors in international affairs", *Publius*, 14 (4): 95-114.

KINCAID, J.

2003 "Federalism and foreign relations", en R. Blindenbacher y A. Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning From Each Other*. Montreal y Kingston, Mc Gill-Queen's University Press.

MICHELMANN, H.J. y P. SOLDATOS (eds.)

1990 *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford, Clarendon Press.

NGANJE, FRITZ

2013 "Paradiplomacy: A Comparative Analysis of the International Relations of South Africa's Gauteng, North West and Western Cape Provinces." Tesis de Doctorado, Johannesburgo, Facultad de Humanidades, Universidad de Johannesburgo.

PALACIOS, J.

2002 *Tratados, legislación y práctica en México*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

ROSENAU, J.

1974 *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*. Nueva York, John Wiley & Sons.

SCHIAVON, J.A.

2006 *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México. Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

SCHIAVON, J.A.

2010 "Sub-State diplomacy in Mexico". *The Hague Journal of Diplomacy* 5 (1-2): 65-97.

SCHIAVON, J.A.

2015 "Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104, mayo-agosto: 103-127.

YUNNUS, M.

2003 *Foreign Policy: A Theoretical Introduction*. Oxford, Oxford University Press.

# LA ACCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO MEDIANTE REDES: EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

LEONARDO DÍAZ ABRAHAM

## INTRODUCCIÓN

Las redes en la cooperación internacional para el desarrollo (CID) son una forma de gestión de la acción colectiva de sus miembros y a la vez son una vía para establecer relaciones y actuar junto con otras entidades bajo una misma identidad. Las redes aglutinan a sus miembros, participantes y simpatizantes a partir de la coincidencia con determinados objetivos, valores, principios y/o criterios que le dan forma y guían a la acción de la red y de sus integrantes.

Desde hace algunas décadas el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha impulsado la expansión del uso de las redes como forma de vinculación entre personas, instituciones, empresas y universidades. Al igual que en otros terrenos, las redes de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) han proliferado con distintos motivos que pueden ir desde el intercambio de experiencia, información y conocimientos hasta la formación de frentes comunes para la defensa del medio ambiente, los derechos humanos o la paz, por mencionar algunos ejemplos.

Este apartado se refiere a las redes en el ámbito de la cooperación internacional, particularmente a las que forman los municipios, los estados, sus asociaciones, ciudades y metrópolis en México. Se ha tomado a la Ciudad de México como un referente ilustrativo de la acción mediante redes de una ciudad mexicana.

### **LAS REDES Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (CID)**

Las redes en general son estructuras colectivas que unen a sus miembros a partir de motivaciones que les son comunes y les invitan a asociarse con otros que persiguen los mismos fines. En general las redes son flexibles, horizontales y tienen algunas características que les distinguen de otras formas de asociación y acción colectiva. En particular, las redes de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) se pueden entender como medios, a la vez que agentes, para la libre asociación de entidades e individuos que comparten un mismo propósito. Esto es, fijarse y lograr objetivos comunes para remediar algunos problemas de alcance global o mejorar las condiciones de la vida en alguna comunidad o en el planeta. Igual que ocurre con otras redes, la dinámica de la red de CID se conduce bajo ciertos principios o reglas que se acordaron al momento de su formación o adhesión.

Las redes en general están compuestas por integrantes o asociados que son al mismo tiempo actores y nodos que se interconectan entre sí. Por una parte, las redes son una forma de asociación para interactuar en el terreno de la cooperación internacional para el desarrollo. Al mismo tiempo son actores unitarios –o sea que se comportan como una sola entidad– que son guiados hacia los objetivos convenidos que serán alcanzados mediante la complementación de capacidades y compromisos institucionales. En este sentido, las redes forman parte de estrategias para la participación en asuntos internacionales y para la formación de las agendas de acción pública de los gobiernos locales a partir de temas globales. Las redes en sí mismas representan agentes

para la transferencia de experiencias, posicionamientos, modelos de políticas públicas y otros aspectos que son transversales al ámbito subnacional, nacional e internacional.<sup>1</sup>

La práctica de los principios de coparticipación, colaboración y corresponsabilidad en la realización de los objetivos planteados, aceptados y perseguidos por los integrantes o participantes de determinada red es una fuerza que da gran cohesión horizontal a las redes de CID. Hay una enorme cantidad de redes de cooperación internacional que orienta su esfuerzo hacia los terrenos del desarrollo urbano sostenible, los derechos a la ciudad y la inclusión social, por mencionar algunos.

Las redes de cooperación internacional para el desarrollo pueden estar formadas por instituciones, entidades o actores del sector público, privado o social que se ubican en el mismo país o en algún otro sitio en el extranjero. La naturaleza y procedencia de los miembros de una red de CID puede ser muy distinta, pero la participación puede lograr que los actores muy diversos trabajen en un mismo sentido para obtener ciertos resultados deseados. Las redes pueden estar compuestas por organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones, gobiernos nacionales, empresas, organizaciones internacionales o gobiernos locales, entre otros, así como por estructuras o redes mixtas formadas por miembros diversos. En la participación de las redes de CID se muestra la intención de interactuar con otros para transformar de alguna manera aspectos que pueden ser mejorados en las comunidades o en los territorios de intervención. Al fin y al cabo, aunque sea desde la perspectiva local, el mundo es uno solo y su problemática nos es común.

Se puede hacer una clasificación de las redes de CID a partir de sus campos de actividad. Pueden ser de intercambio de experiencias o conocimientos, redes académicas, de desarrollo tecnológico, de innovación, de acción común en determinados proyectos o programas de cooperación o bien de posicionamiento ante ciertos problemas cuya solución es de interés común e incluso global. Esta forma de tipificarlas nos da una idea de la diversidad de actores

<sup>1</sup> Stone, D. (2004). "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy", *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 545-566. Routledge: Londres.



y asuntos que pueden abordar las redes de CID. Las materias que se han abordado tradicionalmente se refieren a la protección del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo económico territorial, el mejoramiento de la gestión pública, la planeación urbana, la movilidad humana, la seguridad y la creación de espacios para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, por dar algunos ejemplos más.

También se puede pensar en las redes como incubadoras y propulsoras de la acción de cooperación internacional, ya que reúnen en su plataforma de acción a tipos muy distintos y/o de ubicación geográfica diferente. Esto se agrega a la expectativa de aumento de actividades y la expansión de la agenda internacional de los gobiernos subnacionales a partir de la descentralización, democratización y “reforma del sistema político y económico nacional”.<sup>2</sup> A continuación se presentan algunos atributos o características que son comunes a las redes y que las distinguen de otras formas de cooperación internacional para el desarrollo. Estas son:

1. Las redes por definición no son formas de organización jerárquica o vertical. Más bien son estructuras horizontales de consulta, gestión y de toma de decisiones, sin muchos niveles o estratos. Por ello, los acuerdos, los compromisos y las reglas son las mismas para todos los miembros. Esta característica sustituye a las órdenes, instrucciones y la distribución desigual de responsabilidades y beneficios propios de las organizaciones jerarquizadas. De este modo, las nociones de “arriba” y “abajo” pierden sentido dentro de estas formas de organización de la acción colectiva con relaciones uniformes. Las redes solamente suelen tener un par de niveles que facilitan su propia gestión. La organización de la red y sus tareas suele recaer en un grupo de miembros que frecuentemente son rotados para una participación equitativa al interior.

<sup>2</sup> Schiavon, J. A. (2010), “Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales de México”, en *Relaciones Internacionales*, Blanca Torres (ed.), pp. 241-283, El Colegio de México: Ciudad de México.

2. Como resultado de su estructura no jerarquizada, las redes deben estar constituidas por actores que compartan determinados orígenes, condiciones, intereses o problemáticas. La comunidad que integra la red debe tener algunos puntos en común, lo que establece cierta homogeneidad en el interior de la red.
3. Las redes están compuestas por nodos o articulaciones interconectadas. Los nodos pueden ser individuos, grupos, organizaciones o instituciones gubernamentales de los países. Éstas pueden estar integradas por agentes del sector público (agencias de cooperación internacional, secretarías o ministerios, municipios, estados o ciudades), privado (bancos o empresas) o social (ONG o fundaciones).
4. La interacción de la red tanto con el entorno exterior como en su dinámica interna puede ser potente, es decir, fuerte, repetida y constante en el flujo de comunicación y acción conjunta. La frecuencia de interacción puede ser intermitente o reactiva ante determinadas circunstancias como ocurre con los desastres naturales, epidemias o la ayuda alimentaria de emergencia. Igualmente puede ser débil con intercambios esporádicos y con un bajo volumen de correspondencia.
5. Es importante distinguir entre nodos y agentes dentro de la estructura de la red a pesar de la horizontalidad y la falta de jerarquía dentro de su organización. Los nodos vinculan a los diversos agentes que la conforman tanto hacia afuera como hacia adentro. Es frecuente las redes operen bajo el principio de inclusión lo que lleva a que se asocien con otras redes y asociaciones.
6. Las redes pueden albergar a miembros de mayor o menor tamaño, alcance, peso o vulnerabilidad. Sin embargo, esto no reduce su importancia dentro de la misma red que se rige por condiciones de igualdad entre sus asociados. La reciprocidad es el fundamento para el establecimiento de los vínculos en las redes de cooperación internacional para el desarrollo y su interacción. Una parte sustancial de las actividades de las redes de CID se fundamentan en los intercambios de

información y conocimiento generado de primera mano y en forma de experiencia. Esto en lugar de fondos, bienes o servicios, que también pueden ser ofertados por las redes o sus miembros. En general la valoración de la red por sus propios miembros tiende a centrarse en el grado de alcance de los objetivos previstos. En este sentido, las redes también pueden tener temporadas o periodos de actividad más intensa y otros de receso.

7. Las redes suelen ser abiertas y accesibles para comunidades que comparten determinados valores, puntos de vista o principios de motivación. Esto hace que la red se especialice e incremente la calidad y cantidad en la aportación que logren sus miembros. Como se mencionó, en el caso de las redes de CID, la transmisión de experiencia y conocimientos tiene un valor muy alto pues da elementos para el aprendizaje en la orientación de las decisiones en asuntos que pueden mirarse desde perspectivas experimentadas por otros actores. En este sentido una forma distintiva de acción conjunta de las redes de CID es la identificación de una problemática común sobre la que resulte conveniente establecer una base de intercambio de información y experiencia para el debate, la persuasión y la búsqueda de soluciones y de respuestas para dar solución a algún problema en especial.
8. Por definición, la participación o membresía de carácter voluntario es otra característica fundamental de las redes en general. A su interior, la noción de autoridad se diluye hasta desaparecer entre las normas básicas para la adhesión, operación, participación e intercambio que resultan las mismas para todos. Esto también tiene que ver con el hecho que para tomar decisiones y actuar al exterior de la red, cada miembro mantiene un amplio margen de autonomía que puede variar según lo convenido. Desde este punto de vista, el funcionamiento en las redes se puede observar más con una estructura descentralizada de convergencia para sus miembros. A partir de la tabla rasa que da su membresía, las reglas o normas internas suelen ser bastante

generales y flexibles, ya que una parte del valor de la red está en la variedad de participantes, posturas, aportaciones o valor agregado que se generan en su interior.<sup>3</sup>

9. Las reglas o normas que orientan la interacción provienen de acuerdos tomados al interior de la red bajo distintos procedimientos posibles. También están regidos desde el exterior por la acción de los marcos legales, el contacto con otros agentes o redes, la evolución de determinada condición o problemática o por el propio margen de autonomía de los miembros. El respeto de las normas acordadas o asumidas representa un indicador básico para valorar el nivel de integridad y gobernabilidad al interior de la red. La capacidad de una red para autogobernarse es una condición esencial para poder enfrentar las diferencias que se formarán en la dinámica interna de la red y en la realización de los objetivos que dieron lugar a la creación de la misma y a la adhesión de los miembros.
10. En las llamadas redes complejas tienen regularmente gran cantidad de nodos y varios niveles en las interacciones, interconexiones e intercambios que realizan. Su gestión depende principalmente de los representantes o intermediarios de miembros y grupos, en lugar de instancias de control y arbitraje que norman a otros actores internacionales. Un ejemplo son las organizaciones internacionales que están estructuradas de forma vertical y jerárquica en la toma de decisiones y en la gestión de sus acciones en el terreno de la cooperación internacional.
11. La acción de las redes es en muchos casos temporal o intermitente pues el estado del flujo, intercambio, expansión y retraimiento no suelen ser continuos. Esta condición estructural “inestable” es constatable a partir de factores dinámicos como la transformación de los lí-

<sup>3</sup> Watts, D. J. (2003), *Six Degrees: The Science of a New Age*. Nueva York, W.W. Norton; y Watts, D. J. (1999), *Small Worlds: The Dynamics of Networks between Order and Randomness*. Princeton, Princeton University Press.

mites institucionales, jurídicos, los cambios en la arquitectura interior o en la representación en la red, el logro de los objetivos o la relectura de las condiciones que dieron lugar a su integración o adhesión. De hecho, si las comparamos con una típica organización jerarquizada, se asemeja más que a un organigrama o plano, a una parvada o un cardumen que están en movimiento continuo, pero con formas casi imprevisibles en el horizonte del largo plazo.

12. Las redes operan dentro de un entorno determinado que influye sobre su propia integración y comportamiento. Esto es debido a que existen elementos externos a la red que ejercen fuerza sobre su propia creación, tamaño y forma, intensidad, interacción y demás. Sin embargo, la medición o ponderación de la influencia del entorno exterior sobre la red y su comportamiento no son factores tan fácilmente reconocibles o cuantificables en su impacto. Pero no debe omitirse la continua interacción entre el medio exterior y las redes. Las transformaciones de la red a partir del entorno pueden estar previstas en un plan estratégico deliberado. También pueden tomarse de inmediato a partir de determinadas algunas condiciones no contempladas o en anticipación a ellas. En este sentido, la flexibilidad es una característica de las redes que les permite adaptación ante condiciones nuevas o imprevistas. En el terreno de la cooperación internacional para el desarrollo la flexibilidad de las redes ofrece la posibilidad de adaptación para aprovechar mejor el esfuerzo colectivo.

Las anteriores son algunas de las características principales que distinguen a las redes de otras formas de asociación y participación de la cooperación internacional para el desarrollo. En el caso de las redes de los gobiernos locales y regionales, estos atributos permiten a los gobiernos locales interactuar desde una plataforma colectiva que por definición tendrá mayor alcance en comparación con su capacidad en solitario. Este tema lo abordaremos a continuación.

## **LA CID Y LAS REDES DE CIUDADES: EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Con la gran depresión económica de 1929 y luego con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, los estados nacionales o centrales tomaron el control de gran parte de los procesos económicos y políticos de los países. Esta forma de organización se le conoció como Estado Benefactor o Estado de Bienestar, el cual concentró en los gobiernos centrales muchas de las competencias que tienen en su quehacer institucional.<sup>4</sup> En el caso de México, gran parte de estas tareas recayeron en el gobierno federal, especialmente en el poder ejecutivo nacional. No obstante, en un inicio en los años setenta y luego ochenta y noventa el papel y las funciones de los estados nacionales en general sufrieron cambios notables. Entre estas transformaciones están los llamados procesos de descentralización administrativa del Estado que ocurrieron en gran parte de los países del mundo, México incluido por supuesto.

De manera gradual, y desde los años ochenta con mayor intensidad, se comenzaron a transferir responsabilidades a los gobiernos locales que antes habían sido asumidas por el poder central. Con esto, se les daba a los gobiernos subnacionales un papel mucho más activo en la definición y operación de las estrategias de desarrollo del territorio. Al mantener mayor cercanía con la población, por lo general los gobiernos locales tienen una perspectiva distinta de la relación con la sociedad y la interacción con múltiples actores con intereses, expectativas y motivaciones diferentes.

Desde hace varias décadas se ha practicado la CID mediante hermanamientos de ciudades, municipios y estados que con la protocolización de un acuerdo contemplan alguna acción, proyecto o programa de cooperación

<sup>4</sup> Sobre distintos aspectos de este tema se pueden consultar: Rosenau, J. N. (1997), *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press: Cambridge; Sanahuja Perales, J. A. (2001), “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, en *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Manuel Gómez y José A. Sanahuja (coords.), pp. 53-123, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL): Madrid.

internacional para el desarrollo. También se registran acuerdos de cooperación específicos, particularmente en los campos educativo y cultural. Sobre la base de estas relaciones se han formado incluso redes de ciudades. Sin embargo, es hasta los años ochenta y noventa que los gobiernos subnacionales mexicanos comienzan a establecer, a partir de iniciativas locales autónomas, los primeros nexos internacionales para impulsar el desarrollo económico y social de sus demarcaciones. A este tipo de acción internacional se le llamó cooperación oficial descentralizada: es conducida por un actor público y es operada desde una entidad de gobierno subnacional.<sup>5</sup>

En una primera fase, esta particular forma de cooperación reprodujo las fórmulas de asociación de entonces que eran propias de las relaciones bilaterales de cooperación entre los países. Un ejemplo es la preponderancia de la visión jerárquica entre donador y beneficiario que luego iría cobrando una forma más horizontal en las relaciones. De este modo, las fórmulas de asociación entre actores públicos de distintos países se han vuelto más extendidas y abiertas. En este escenario, las redes han constituido una forma viable y alternativa para la organización de la acción colectiva de las comunidades (ver cuadro 1).<sup>6</sup> Esto bajo el entendido de una relación de interdependencia, corresponsabilidad y colaboración que se sostiene en la confianza mutua y la reciprocidad.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Díaz Abraham, L. (2008), *La Cooperación Oficial Descentralizada: Cambio y Resistencia en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Los Libros de la Catarata/Universidad Complutense de Madrid/Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: Madrid.

<sup>6</sup> Milward, H. B. y Provan, K. G. (2000), "How Networks Are Governed", en *Governance and Performance: Models, Methods and Results*, Carolyn J. Heinrich y Laurance E. Lynn (eds.), Georgetown University Press: Washington, D.C.

<sup>7</sup> Davies, J. S. (2007), "Against 'Partnership': Toward a Local Challenge to Global Neoliberalism", en *Governing Cities in a Global Era Urban Innovation, Competition, and Democratic Reform*, Robin Hambleton y Jill Simone Gross (eds.), pp. 199-210, Palgrave Macmillan: Nueva York.

**Cuadro 1.**  
**Beneficios para los gobiernos locales por su participación  
 en las redes de CID**

- Acceder a otros niveles y espacios de acción e interlocución dentro y fuera de las fronteras nacionales.

---

- Contactar con otras experiencias apoya el desarrollo de una estrategia de internacionalización para promover la visibilidad y *atractividad* del territorio en cuestión dentro y fuera del entorno nacional. Por ejemplo, la proyección internacional de una imagen determinada de un gobierno local puede influir positivamente al atraer inversión, turismo o comercio para la creación de empleos bien remunerados en la comunidad determinada.

---

- Acceder a bancos de información y otros medios de transmisión de experiencia y conocimiento dentro de la red. Por ejemplo, foros o blogs de consulta y debate especializados.

---

- Fomentar el desarrollo de habilidades para la competitividad en el terreno financiero y comercial.

---

- Conocer el desempeño de políticas públicas locales instrumentadas por otros gobiernos locales o ciudades o metrópolis del mundo para ampliar la perspectiva en el quehacer de los gobiernos locales

---

- Obtener y dar reconocimiento internacional que defienda determinados valores y principios que se identifiquen con las comunidades, como pueden ser ejemplos el reconocimiento de la diversidad cultural, el manejo responsable de los residuos o la promoción del transporte limpio.

---

- Construir espacios de oportunidad para la vinculación internacional de agencias y actores del sector público, privado y social con otras redes bajo una visión basada en el territorio.

---

**Fuente:** Elaboración propia.

La formación e integración a redes fue una de las estrategias de internacionalización y para la incorporación de los asuntos internacionales dentro de las agendas de acción pública de los gobiernos locales. En principio, las redes de ciudades y gobiernos locales funcionaron como agencias de transferencia de experiencia, conocimiento, soluciones y modelos de políticas públicas dentro del terreno de los gobiernos locales de distintos puntos del globo.

Una característica particular de las redes de gobiernos locales es su capacidad para vincular sucesos locales con entornos regionales, nacionales, globales y lo mismo en sentido opuesto. Sin duda son centros o nodos de vías de información con repercusiones en diversas escalas territoriales. Está claro



que las redes sociales e interpersonales no son exclusivamente locales, ya que están conectadas con otras categorías de acción y con actores territoriales de otras demarcaciones o niveles. El estudio de las redes de CID debe considerar la permeabilidad o vocación de transferencia como una característica estructural similar a los vasos comunicantes que proyecta la acción de la red más allá de su entorno de acción directa.

De forma paralela a la extensión de la práctica de acción exterior de los gobiernos locales a través de redes, han proliferado al interior de las mismas los debates sobre la implicación de la internacionalización de los gobiernos locales mediante redes de CID, su potencial, los resultados tangibles e intangibles, los límites y sus alcances.

Para que la interacción con las redes sea considerada como positiva para los gobiernos locales debe de ofrecer algún valor agregado, mantener una perspectiva de impacto y sostenibilidad. También debe situarse dentro de una estrategia que esté identificada con la agenda de las políticas públicas del gobierno local dentro de su propia demarcación para asegurar una mayor rentabilidad e impacto de la interacción en la red. Es lógico pensar que la estrategia debe estar concebida a partir de las realidades locales y la identificación de oportunidades ante determinadas coyunturas.

Desde esta perspectiva es de gran importancia para los gobiernos locales de nuestro país que la estrategia de cooperación internacional para el desarrollo impacte en la formulación de las políticas públicas y en su ejercicio dentro del territorio. Igualmente, la acción en el exterior de los gobiernos subnacionales mediante redes se inserta en una arena internacional mucho más amplia, regida por una multiplicidad de actores que confluyen y se asocian en la proyección de intereses y expectativas más allá de sus fronteras o demarcaciones territoriales. Por su importante experiencia en la participación de redes de CID, la Ciudad de México es un ejemplo emblemático. En el apartado siguiente señalaremos algunos aspectos relevantes de su acción internacional a través de las redes de la CID.

## LA CIUDAD DE MÉXICO Y SUS REDES

Como ciudad capital del país son muy variadas las razones que ponen en contacto a la Ciudad de México, o sea a sus instituciones y sus ciudadanos, con actores localizados fuera del país. Dentro de la infinidad de relaciones que diariamente se entretienen desde la ciudad con el exterior, el gobierno de la Ciudad de México se ocupa de la gestión de varios asuntos relacionados con el extranjero. Las redes funcionan como mecanismos de asociación y concertación en temas globales, como es el caso del desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático, el desarrollo urbano y la movilidad verde, la innovación y la educación, la paz, la cultura y el respeto de los derechos humanos.

Hasta el año pasado el gobierno de la Ciudad de México reportó la membresía a catorce redes de cooperación internacional. A continuación, se presenta la semblanza de las principales redes en las que participa la Ciudad de México que están enfocadas a muy distintos temas. Por su dimensión global, la red de mayor importancia a la que pertenece la Ciudad de México es Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)<sup>8</sup>. Esta red tiene su tradición en el asociacionismo municipal que recorrió prácticamente todo el siglo XX. Actualmente tiene una membresía de aproximadamente 240 mil ciudades, regiones y metrópolis que representan en total al 70% de la población mundial. Hay que considerar que esta red es una plataforma para la defensa de la autonomía de los gobiernos locales y los valores democráticos.

Esto es muy importante porque para ser miembro de esta red se tiene que ser una autoridad territorial electa o nombrada dentro del entorno de un sistema de gobierno democrático. Esta condición de legitimidad por el voto representa una gran fuerza que da una cohesión significativa en la representación e influencia a la red y sus miembros. Desde que esta organización se creó en 2004 ha buscado con insistencia el reconocimiento como entidad de consulta y voz representativa de los gobiernos locales ante la Organización

<sup>8</sup> La página de inicio en español es: <<http://www.uclg.org/es/home>>.

de las Naciones Unidas (ONU) en las materias que les competen de forma genérica. En 1996, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Habitat II), la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos convocó en forma paralela a la I Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales. Entonces se hizo evidente la necesidad de integrar a otros niveles de gobierno no sólo en la ejecución de las decisiones, si no en la propia deliberación.

Para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) a celebrarse en Quito en 2016, CGLU ha convocado a la II Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales. Los acuerdos y compromisos que deriven de esta cumbre serán presentados y asimilados por Hábitat III para la integración de la nueva agenda urbana mundial que incidirá en las políticas de desarrollo urbano de las próximas décadas. La conferencia representará la primera plataforma global tras la adopción de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible que ofrecerá a los gobiernos locales a través de CGLU la oportunidad para debatir, acordar y externar con una sola voz su perspectiva sobre los desafíos que se presentan de cara a los años venideros desde los asentamientos humanos en general para la Agenda 2030.

En preparación para esta Conferencia, más redes de gobiernos locales activas internacionalmente se han sumado a la iniciativa de formar un grupo de expertos que situara, en cuanto a información y posicionamiento político a los gobiernos locales dentro de Hábitat III. Así se formó la “Fuerza de Tarea Global de los gobiernos locales” o en inglés *Global Task Force of Local and Regional Governments* (ver cuadro 2).

## **Cuadro 2.** **De cara al futuro, la Fuerza de Tarea de los Gobiernos Locales**

Este grupo de expertos fue reunido en 2013 para trabajar específicamente sobre los alcances, límites, impacto y obstáculos que enfrentarían los gobiernos locales en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sustentable a celebrarse en Quito en el año de 2016. Además de formular propuestas desde lo local para la agenda mundial de medio ambiente y desarrollo urbano sostenible. El grupo está integrado por especialistas que fueron propuestos y aceptados por los miembros de esta red de redes de gobiernos locales que tiene una encomienda puntual y finita. Se busca influir en la edificación de la Agenda Global 2030 y que en adelante se consideren las posturas de los gobiernos locales frente a temas como cambio climático en el que son actores legítimos muy relevantes al tener frecuentemente en su cartera de asuntos relevantes para todo ser humano como el abastecimiento de agua potable, la mitigación de las emisiones de bióxido de carbono, el manejo de residuos, vivienda, trabajo, inversión, salud, educación entre muchos otros. Entre las propuestas centrales está el que se dé legitimidad consensada por los diferentes representantes de la comunidad internacional congregados en Habitat II a una sola agenda universal. Igualmente se insiste en la necesidad de crear mecanismos globales que permitan la formación de acuerdos sobre una plataforma amplia que sume los esfuerzos de las organizaciones internacionales, agentes privados, sociales, gobiernos nacionales y gobiernos locales. La red Ciudades Gobiernos Locales Unidos fue la principal promotora de la integración de esta fuerza de tarea que reunió a otras redes como la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), C40 Ciudades Líderes del Clima, Ciudades Unidas Francia (CUF), Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) entre muchos otros.

**Fuente:** Elaboración propia.

De cara a la Conferencia de Hábitat III, la Ciudad de México fue sede en 2015 del Seminario Internacional de Gobiernos Locales por el Derecho a la Ciudad. Este encuentro tuvo como objetivo debatir y formular propuestas desde las ciudades para los acuerdos que se formularán en la cumbre mundial de Quito, donde participará México como miembro de la ONU. De esta forma, se puede apreciar la autonomía y complementariedad de los foros de acción internacional de los gobiernos locales con respecto a los gobiernos nacionales y otros actores de la comunidad internacional.

En esta red mundial la Ciudad de México ha encontrado una forma dinámica de participación internacional. Dentro de la estructura de la red, también la ciudad ha destacado como miembro del Bureau Ejecutivo, instancia que formula propuestas y materializa las decisiones del Consejo Mundial. En 2010 la Ciudad de México fue sede de la Cumbre Mundial de Líderes

Locales y al mismo tiempo del Tercer Congreso de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. También es copresidente de la Comisión de Cultura, miembro de la Comisión de Salud Urbana y de la Comisión de Ciudades Digitales y del Conocimiento, y participante de la de Inclusión Social y Democracia Participativa.

Posiblemente los temas que han motivado mayor efervescencia en la participación internacional de los gobiernos locales en redes de cooperación internacional son el cambio climático y la defensa del medioambiente que están estrechamente relacionados, aunque bajo ópticas distintas.<sup>9</sup> En este sentido, la Ciudad de México se ha integrado a varias redes que trabajan en torno a este complejo asunto. Por ejemplo, en 2016 el gobierno de la Ciudad de México se sumó al comité directivo de la red de ciudades C40 que aglutina a más de 80 megalópolis de distintos continentes. En este mismo sentido, la ciudad participa activamente de la red de Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI-Global)<sup>10</sup> que tiene una subred que integra a varios gobiernos municipales y estatales de México<sup>11</sup>. A su vez, esta red se suma a las labores de la red de redes ICLEI internacional que tiene como objetivo dar voz y presencia a los gobiernos locales y ciudades en los distintos foros internacionales de medio ambiente, donde se formulan las agendas o se toman decisiones que involucren las competencias y objetivos de las redes de gobiernos locales mundiales. Actualmente la Ciudad de México ocupa la vicepresidencia de esta red.

Finalmente, hay que mencionar al Proyecto Al-las<sup>12</sup> que tiene como objetivo fortalecer las relaciones internacionales, incluida la CID, de los gobiernos locales de Latinoamérica, sus asociaciones y redes. El gobierno de la Ciudad de México es la instancia coordinadora de esta red, donde participan los gobiernos de siete ciudades de América Latina y dos asociaciones para la CID de gobiernos locales europeos. Esta red busca apoyar el reforzamiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales

<sup>9</sup> Bouteligier, S. (2014), “Empowering Cities to Tackle Environmental Challenges”, en *The Power of Cities in International Relations*, Simon Curtis (ed.), pp. 57-68, Routledge: Nueva York.

<sup>10</sup> <<http://www.iclei.org/es/home.html>>.

<sup>11</sup> <<http://www.iclei.org.mx/>>.

<sup>12</sup> <<https://www.proyectoallas.net/home>>.

y regionales para establecer una política pública de acción internacional de los miembros. Las ciudades asociadas buscan fomentar la cooperación internacional para el desarrollo de una forma horizontal. Los campos prioritarios de acción de esta red es la inclusión social, la sustentabilidad y la *atractividad* territorial.

Las redes de ciudades y gobiernos locales para la cooperación internacional para el desarrollo representan una oportunidad para vincularse con otros actores similares con problemáticas similares o compartidas sobre una plataforma de acción colectiva para contribuir hoy y de frente al futuro al bienestar y al desarrollo sostenible de la humanidad.

#### FUENTES DE REFERENCIA

ALDECOA LUZARRAGA, F. y KEATING, M. (eds.)

2000 *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons: Madrid.

BETSILL, M. M.

2004 “Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program”, *International Studies Quarterly: The Journal of the International Studies Association*, 48, 471-493. International Studies Association: Denton.

BOUTELIGIER, S.

2014 “Empowering Cities to Tackle Environmental Challenges”, en *The Power of Cities in International Relations*, Simon Curtis (ed.), pp. 57-68, Routledge: Nueva York.

DAVIES, J. S.

2007 “Against ‘Partnership’: Toward a Local Challenge to Global Neoliberalism”, en *Governing Cities in a Global Era Urban Innovation, Competition, and Democratic Reform*, Robin Hambleton y Jill S. Gross (eds.), pp. 199-210, Palgrave Macmillan: Nueva York.

DEL HUERTO ROMERO, M.

2004 “Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada”, en *Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Víctor M. Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero (eds.), pp. 19-51, Conferencia sobre Partenariado Local entre la Unión Europea y América Latina: Valparaíso.

DÍAZ ABRAHAM, L.

2008 *La Cooperación Oficial Descentralizada: Cambio y Resistencia en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, serie: Desarrollo y Cooperación, Los Libros de la Catarata/Universidad Complutense de Madrid/Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: Madrid.

DÍAZ ABRAHAM, L.

2015 “La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica”, *Revista Mexicana de Política Exterior* (104), 33-47. Instituto Matías Romero: Ciudad de México.

MILWARD, H. B. y PROVAN, K. G.

2000 “How Networks Are Governed”, en *Governance and Performance: Models, Methods and Results*, Carolyn J. Heinrich y Laurance E. Lynn (eds.), Georgetown University Press: Washington D.C.

PONCE ADAME, A. E.

2007 *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, Instituto de Investigación Urbana y Territorial-Unión Iberoamericana de Municipalidades: Granada.

ROSENAU, J. N.

1997 *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press: Cambridge.

SANAHUJA PERALES, J. A.

2001 “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, en *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Manuel Gómez y José A. Sanahuja (coords.), pp. 53-123, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL): Madrid.

SCHIAVON, J. A.

2010 “Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales de México” en *Relaciones Internacionales*, Blanca Torres (ed.), pp. 241-283, El Colegio de México: Ciudad de México.

STONE, D.

2004 “Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy”, *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 545-566, Routledge: Londres.

WATTS, D. J.

1999 *Small Worlds: The Dynamics of Networks between Order and Randomness*, Princeton University Press: Princeton.

WATTS, D. J.

2003), *Six Degrees: The Science of a New Age*. W.W. Norton: Nueva York.





**TERCERA PARTE**  
CASOS ESPECÍFICOS DE  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL



# COOPERACIÓN TRIANGULAR: PERSPECTIVAS LATINOAMERICANO-CARIBEÑAS

NAHUEL ODDONE y HORACIO RODRÍGUEZ VÁZQUEZ

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene por objetivo presentar un panorama general actualizado sobre la cooperación triangular y, de manera particular, en América Latina y el Caribe. En una primera parte, se presentan los conceptos básicos de la cooperación triangular y las diversas modalidades que puede adoptar, presentando acciones concretas a modo de ejemplo. Posteriormente, se analiza la cooperación triangular desde una perspectiva latinoamericana, acercándonos a diferentes factores que han hecho que la región sea la más activa a nivel global en este ámbito, las definiciones oficiales desde las instituciones del sector público de los países de la región y algunas experiencias significativas. Finalmente, se resalta la necesidad de no olvidar que la cooperación es política y, por tanto, la cooperación triangular responde a intereses de diversa índole que es importante considerar al momento de analizar este tipo de cooperación.

## ¿QUÉ ES LA COOPERACIÓN TRIANGULAR?

La primera vez que se hace referencia a la cooperación triangular en un documento oficial, aunque de manera implícita, fue en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978) sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

(CTPD). En la Recomendación 35 de dicho Plan se establece que “los países desarrollados y sus instituciones deben dar su pleno apoyo a las iniciativas de CTPD, entre otras cosas: a) aumentando sus aportaciones voluntarias a los programas operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, a fin de que se pueda dedicar un porcentaje mayor de los fondos de la cooperación técnica multilateral al respaldo de la CTPD; b) prestando apoyo financiero, con carácter voluntario, a la cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo y a instituciones de los países en desarrollo que tengan potencial para la CTPD”.

En 1980, la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarrollo Internacional publicó el Informe Brandt, documento en el cual aparece por primera vez el concepto “cooperación triangular” de manera explícita. A partir de ese momento, diferentes autores e instituciones han propuesto diversos acercamientos conceptuales a este esquema de cooperación, el cual aparece cada vez con mayor frecuencia en declaraciones producto de cumbres de diferente índole. En la actualidad, no existe consenso sobre una definición única de la cooperación triangular, trilateral o tripartita. Existen tantas definiciones e interpretaciones como número de reportes, publicaciones e investigaciones sobre el tema, pero la mayoría coinciden en que se trata de la acción conjunta de dos o más actores –los *socios oferentes*– en favor de un tercero –el *socio receptor*–.

En prácticamente todas las definiciones, el socio receptor corresponde a un país en desarrollo, mientras que existen algunos matices en el perfil de los socios oferentes. La acepción más generalizada es aquella donde un socio oferente aporta recursos económicos –por lo general un país desarrollado o una organización internacional– y el otro socio oferente, denominado *quasi mackinderianamente* como “ancla” o “pivote”<sup>1</sup>, aporta recursos técnicos,

<sup>1</sup> El Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ) de Alemania ha definido que un país “pivote” o “ancla” es aquel que ocupa un papel destacado desde el punto de vista económico y político en su respectiva región y que, por lo tanto, es de importancia para el desarrollo y la seguridad regional y global. Algunos países que son considerados “pivote” son Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Cuba, Egipto, Ghana, India, Indonesia, Malasia, Malta, Mauricio, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Senegal, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Trinidad y Tobago, Túnez y Turquía (Surasky, 2009).

científicos o humanos —por lo general, un País de Renta Media (PRM)—. Sin embargo, cada vez son más frecuentes las conceptualizaciones de la cooperación triangular que hablan de otras modalidades, donde los países ancla también financian parte de las acciones, donde este tipo de cooperación se da entre PRM, o donde participan más de tres actores. Razón por la cual, algunos autores e instituciones ubican a la cooperación triangular como un complemento a la Cooperación Sur-Sur (CSS) o, incluso, como una forma de ésta. El Cuadro 1 presenta algunas acciones de cooperación triangular para ejemplificar estas distintas modalidades.

Vale la pena resaltar que la cooperación triangular surge, en gran medida, a partir de acciones exitosas de cooperación bilateral a las cuales se suma el socio triangular<sup>2</sup>, ya sea para inyectar recursos que aseguren su continuidad o para replicarlas en un tercer país.

## LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2015 América Latina fue la región más dinámica en lo que respecta a la cooperación triangular, destacando Chile, Brasil, México, Guatemala y Colombia como los países más activos en esta modalidad de cooperación. Esta importancia de la región en la cooperación triangular se debe a diferentes factores, entre los que se destacan cuatro:

1. *Flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)*. América Latina se ha enfrentado a una pérdida de importancia relativa como receptora de cooperación tradicional, por el hecho de que la mayoría de las naciones de la región son consideradas Países de Renta Media y la concentración de la AOD en regiones como África subsahariana y Asia.

<sup>2</sup> Aguilar Garza, Claudia, “Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica”, Documento de Trabajo núm. 8, *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*. Madrid, SEGIB, 2015.

**Cuadro 1.**  
**Principales modalidades de la cooperación triangular y sus ejemplos**

Modalidad de cooperación triangular		
Esquema	Descripción	Ejemplo
	<p>Un esquema de cooperación Sur-Sur pre-existente (1) es apoyado por un tercer socio oferente (2).</p>	<p><b>Acción de cooperación:</b> Red GIRE SOL.</p> <p><b>Socios oferentes:</b> México (ancla), Alemania.</p> <p><b>Socio receptor:</b> Guatemala.</p> <p><b>Periodo de vigencia:</b> 2004 a la fecha.</p> <p><b>Descripción:</b> México impulsó la formación de promotores para la gestión integral de residuos sólidos en Guatemala. A raíz de la cooperación alemana, la Red GIRE SOL se ha extendido también a Ecuador, El Salvador y República Dominicana.</p>
	<p>Dos socios oferentes firman un acuerdo de cooperación (1) para apoyar a un tercer socio receptor (2).</p>	<p><b>Acción de cooperación:</b> Programa “Mais Médicos”.</p> <p><b>Socios oferentes:</b> Organización Panamericana de la Salud (OPS), Cuba.</p> <p><b>Socio receptor:</b> Brasil.</p> <p><b>Periodo de vigencia:</b> 2013-actualidad.</p> <p><b>Descripción:</b> La OPS facilita el traslado y la participación de médicos cubanos en el programa del gobierno brasileño “Mais Médicos”, con el objetivo de garantizar el acceso a la salud de habitantes de 4,058 municipios y 34 Distritos Sanitarios Especiales Indígenas de Brasil.</p>
	<p>Un esquema de cooperación Norte-Sur pre-existente (1) es apoyado por un tercer socio oferente (ancla o pivote) (2).</p>	<p><b>Acción de cooperación:</b> Mejoramiento de la tecnología para la vivienda popular sismo-resistente.</p> <p><b>Socios oferentes:</b> Japón (JICA), México.</p> <p><b>Socio receptor:</b> El Salvador.</p> <p><b>Periodo de vigencia:</b> 2003-2008.</p> <p><b>Descripción:</b> En 2001, luego de dos terremotos que devastaron El Salvador, JICA y el gobierno del país centroamericano firmaron un convenio de cooperación para mejorar la tecnología de construcción de vivienda. En 2003, México se unió a esta iniciativa, aportando la experiencia mexicana post-terremoto de 1985.</p>
	<p>Los tres socios (oferentes y receptor) firman un acuerdo de cooperación triangular.</p>	<p><b>Acción de cooperación:</b> Mejoramiento de la capacidad operativa del Registro Civil de Paraguay.</p> <p><b>Socios oferentes:</b> Alemania (BMZ) y Perú (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC).</p> <p><b>Socio receptor:</b> Paraguay.</p> <p><b>Periodo de vigencia:</b> 2011-2014.</p> <p><b>Descripción:</b> Capacitación de funcionarios paraguayos por parte del RENIEC de Perú, financiada por BMZ, con el objetivo de aplicar métodos innovadores para que la población de niños, jóvenes y adultos indígenas posean su propia partida de nacimiento.</p>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información de la OCDE (2015).

2. *Institucionalidad fortalecida para la cooperación internacional en la región.* La creación de espacios institucionales específicos y con agenda propia para coordinar las acciones de cooperación internacional en general ha fomentado la actuación de algunos países latinoamericanos como oferentes de Cooperación Sur-Sur y/o como socios en la cooperación triangular. Algunos ejemplos de esta institucionalidad son la Agência Brasileira de Cooperação (ABC), la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y, más recientemente, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).
3. *Programas de fomento a la cooperación triangular en la región.* Algunos donantes tradicionales, como Alemania y Japón, han creado mecanismos como el Fondo Regional para el Fomento de la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe 2010-2017, impulsado por el gobierno alemán; o los Programas de Cooperación Triangular de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), como el Programa Conjunto México-Japón (JMPP). En esta misma línea, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, lanzado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en 2007, ha contribuido a fortalecer las capacidades de los países de la región para emprender acciones de cooperación triangular.
4. *Factores políticos.* En la última década hemos asistido a un *momentum político* apropiado para la Cooperación Sur-Sur y triangular por la consonancia ideológica, sobre todo en América del Sur, lo que permitió una ampliación importante de la agenda para el fortalecimiento de capacidades institucionales y la transferencia de buenas prácticas. Sin embargo, ante los calendarios electorales y los cambios de administraciones, las dinámicas de la cooperación triangular en la región pueden verse afectadas y habrá que reevaluarlas.



## DEFINICIONES Y EXPERIENCIAS

### LATINOAMERICANO-CARIBEÑAS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR

El Cuadro 2 presenta una sistematización de las definiciones oficiales sobre la cooperación triangular en la región, pues dicha concepción puede incidir en el tipo de acciones concretas que un país estaría dispuesto –o no– a ejecutar<sup>3</sup>.

**Cuadro 2.**  
**América Latina: Definiciones oficiales sobre la cooperación triangular**

<b>País</b>	<b>Institución</b>	<b>Definición de cooperación triangular</b>
Argentina	Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.	La cooperación triangular es una metodología que le ha permitido a la Argentina multiplicar su impacto en los países con los cuales coopera. Este esquema permite asociar a dos países, o a un país y un organismo para brindar asistencia técnica conjunta a un tercer país, para su crecimiento económico y social, combinando de modo eficaz los recursos humanos, tecnológicos y financieros que ambos poseen.
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo/Ministerio de Relaciones Exteriores.	La cooperación triangular es una modalidad de cooperación internacional donde intervienen en la transferencia de conocimientos, un financiador externo, un cooperante (recursos y capacidades del oferente) y un beneficiario.
Brasil	<i>Agência Brasileira de Cooperação</i> (ABC).	La cooperación trilateral es una modalidad de cooperación internacional para el desarrollo, complementaria de la cooperación bilateral Sur-Sur, con gobernanza compartida, valor agregado y ventajas comparativas identificables, que puede adoptar diferentes modalidades de ejecución que implican a países en desarrollo, países desarrollados y/u organizaciones internacionales. Estas acciones pueden tener los siguientes formatos: Sur-Sur-Sur; Sur-Norte-Sur; Sur-Sur-O.I.; “Trilateral+1”.
Chile	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).	Cooperación realizada entre países en desarrollo (socio y beneficiario) con la participación de un tercer socio (donante). Beneficiario y socio comparten características culturales, lingüísticas y económicas; experiencias similares en lo que respecta a problemas de desarrollo, que les da una mayor cercanía. Además, los costos de la asistencia técnica son menores cuando provienen de los países cooperantes en relación a los que vienen de los países desarrollados (miembros OCDE-CAD).
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Área de Cooperación Internacional.	Esta forma de cooperación implica a tres actores: dos países en desarrollo (receptor y ejecutor) y un país desarrollado o un organismo supranacional que actúa, en cualquiera de los casos, como financiador del proyecto.
Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC).	Es un tipo mixto de cooperación internacional, que combina la Cooperación tradicional o vertical, con la Cooperación Sur-Sur, para brindar cooperación a un tercer país en desarrollo. La cooperación triangular ayuda a complementar las fortalezas existentes de los países en desarrollo, especialmente los de los países de renta media y los donantes tradicionales, para hacer frente a los desafíos del desarrollo y avanzar en intereses comunes, mediante soluciones adaptables a los contextos y realidades de los países.

<sup>3</sup> Rodríguez Vázquez, Horacio, “La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana”, en Pollak, Aaron (coord.), *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, México, Instituto Mora, 2010, pp. 9-34.

<b>País</b>	<b>Institución</b>	<b>Definición de cooperación triangular</b>
Cuba	Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX).	La cooperación triangular se ejecuta con la ayuda de un donante en materia de ayuda al desarrollo, Cuba y los países en vías de desarrollo, basados en nuestras fortalezas y potencialidades.
Ecuador	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.	Esta nueva modalidad de cooperación se compone de recursos financieros de un donante y recursos técnicos de Ecuador para aplicarlos en un tercer país, más cercano a nuestra realidad.
El Salvador	Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores.	La cooperación triangular está definida por la actuación conjunta de dos actores a favor de un tercero. Esta se establece como una relación entre tres actores, donde se evidencia un socio oferente que es un país tradicional, un País de Renta Media (PRM) que actuará igualmente como socio oferente de cooperación y un socio receptor, que, en la mayoría de los casos, es un país de similar o menor nivel de desarrollo relativo.
Guatemala	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).	Es una modalidad de la cooperación internacional, consistente en la asociación de una fuente bilateral o multilateral, y de un país de desarrollo medio otorgante de cooperación horizontal, para conjuntamente generar acciones a favor de un tercer país en desarrollo, a ser beneficiado.
Haití	<i>Ministère de la Planification et de la Coopération Externe.</i>	La cooperación triangular va mucho más allá de la simple cooperación financiera, a través del intercambio de conocimientos y experiencias mucho mejor adaptadas localmente.
Honduras	Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional.	La cooperación triangular es el apoyo de un donante tradicional o de un organismo multilateral a la cooperación que realizan dos países en desarrollo. Una ventaja de la cooperación triangular es que el conocimiento, las capacidades y los recursos del Sur y del Norte se combinan para obtener un mejor impacto.
México	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).	Cooperación en asociación con una fuente tradicional bilateral o multilateral, para concurrir, conjuntamente, en acciones en favor de una tercera nación demandante, de menor o similar desarrollo relativo.
Nicaragua	Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología (CONICYT).	Esta modalidad de cooperación se realiza con dos países en desarrollo (un oferente y un beneficiario) y un tercer país más desarrollado, el cual financiará la cooperación horizontal entre los dos primeros, con el fin de permitir el intercambio y aplicación de las ventajas comparativas presentes en el país oferente.
Perú	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).	Es el resultado de la asociación de la cooperación de un país desarrollado con otro país en desarrollo, a favor de un tercero de igual o menor desarrollo que el anterior.
República Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.	Suele ser una combinación de la cooperación horizontal y la Cooperación Sur-Sur. En este tipo de cooperación, generalmente, un país desarrollado se asocia con un país de mediano desarrollo (el cual usualmente provee el componente técnico) para ejecutar acciones de cooperación en beneficio de un tercer país de menor desarrollo.
Uruguay	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).	Generada inicialmente mediante la asociación entre dos países de desarrollo medio con el apoyo de un tercer país de mayor desarrollo relativo u organismo multilateral, la cooperación triangular tiene hoy diversas modalidades. Se realiza entre tres o más actores, frecuentemente con el objetivo de intercambiar conocimientos o experiencias entre los países de desarrollo similar. La cooperación triangular ofrece la posibilidad de aprovechar mejor los saberes y recursos, amplía el alcance de las acciones de cooperación mediante la distribución de roles: la planificación, la transferencia técnica, la financiación, el seguimiento y la evaluación.

**Fuente:** Elaboración propia y actualizada sobre Rodríguez Vázquez (2010: 24-27).

El *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* ha sintetizado la cooperación triangular como “una modalidad de la Cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes, se reparten el ejercicio de tres roles; el de los así denominados primer oferente y receptor y el segundo oferente. El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer oferente, quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades”<sup>4</sup>. Por tanto, “la cooperación triangular debe implicar un valor agregado tanto para los países desarrollados como para los que están en desarrollo. Ambos deben evolucionar hacia estrategias que permitan a todos concertar sus aportes en igualdad de condiciones, entendiendo que la gestión no armonizada, aún de los donantes tradicionales, implica para el segundo donante un esfuerzo no menor en términos de complejidad en la gestión de cada iniciativa, para armonizar los procedimientos bilaterales diversos que se adaptan ‘sin mayor ajuste’ a esta lógica de tres o más socios”<sup>5</sup>.

A partir de esta sistematización y dada la actual estructura de la cooperación internacional articulada por medio de ejes temáticos, vale la pena mencionar que la mayor parte de las acciones (casi un 50%) se han concentrado en materia de fortalecimiento institucional, medio ambiente (10%), desarrollo productivo con particular atención a las políticas de agricultura (9%) y desarrollo social con prioridad en las políticas de salud (8% aproximadamente). La cooperación ligada a la prevención de desastres naturales cobra importante dimensión en Centroamérica y el Caribe. En cuanto al fortalecimiento institucional, las áreas prioritarias abarcadas son administración pública, derechos humanos y desarrollo legal y judicial, entre otros.

A continuación se presentan, a modo de ejemplo, los casos de Chile (Cuadro 3) y México (Cuadro 4) de acuerdo con sus socios y áreas principales de trabajo en cooperación triangular en el periodo (2010-2015).

<sup>4</sup> Secretaría General Iberoamericana. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid, SEGIB, 2014, p. 109.

<sup>5</sup> Secretaría General Iberoamericana. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid, SEGIB, 2015, p. 35.

### Cuadro 3.

#### Chile: Principales socios y áreas de trabajo en cooperación triangular

- *Chile y Alemania* han trabajado en desarrollo social, superación de la pobreza, fomento al empleo juvenil en zonas rurales y urbanas en la *República Dominicana*; en agricultura y seguridad alimentaria, así como protección del consumidor en *Guatemala*; en desarrollo social y empleabilidad juvenil en *Haití*; en empleabilidad juvenil en *El Salvador*, en materia de residuos sólidos en *Colombia y Honduras*; y en mejoramiento de la capacidad operativa del Registro Civil en *Paraguay*.
- *Chile y España* han trabajado en desarrollo territorial y local así como modernización institucional en *Paraguay*, desarrollo social y de la salud en *Bolivia*; y, prevención de desastres naturales con los países del *CARICOM*.
- *Chile y Estados Unidos* han colaborado en desarrollo social y empleabilidad juvenil en *República Dominicana*; agricultura, seguridad nutricional y alimentaria y control de medidas fitosanitarias en *Guatemala, Honduras y El Salvador*; en materia de inteligencia de mercados en *El Salvador*; y, con *Paraguay* en materia de modernización del Estado y transparencia, agricultura familiar y protección social.
- *Chile y Japón* han trabajado principalmente con los países miembros de la *CELAC* en cambio climático, recursos naturales y energías renovables, reducción de desastres y desarrollo productivo.
- *Chile y México* mantienen un fondo conjunto de cooperación que les ha permitido realizar acciones mancomunadas en materia de cooperación económica para el desarrollo en *Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras*; de energías renovables en *Perú y Colombia*; y con los países del *CARICOM* en materia de modernización del Estado.

#### Referencias:

- Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), *Cooperación Triangular de Chile: Marco conceptual y experiencias*. Santiago de Chile, AGCI, 2015.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), *La cooperación triangular en América Latina y Chile: 2006-2010. Tendencias, actores y prioridades*. Santiago de Chile, AGCI y PNUD, 2012.

### Cuadro 4.

#### México: Principales socios y áreas de trabajo en cooperación triangular

- *México y Unión Europea* en el marco del Acuerdo de Asociación han decidido trabajar en temas de facilitación de comercio internacional, cadenas de valor y fortalecimiento al emprendedurismo, medidas fitosanitarias y seguridad alimentaria y nutricional en los países de *Centroamérica*.
- *México y España* han creado un fondo mixto para trabajar en mitigación de riesgos causados por desastres naturales, administración pública, agua y saneamiento, capacitación y formación laboral, género, co-desarrollo y gestión de flujos migratorios en los países de *Centroamérica y Caribe*.
- *Brasil y México* han decidido trabajar en conjunto en materia de biocombustibles y ayuda humanitaria en *Haití*.
- *México y Japón* han apoyado la construcción de viviendas populares sismo-resistentes, calidad de agua en zonas costeras y la prevención de desastres en *El Salvador*; y el mejoramiento de la producción de las semillas de sésamo para los pequeños productores en *Paraguay*.
- *México y Alemania* han colaborado en la gestión de residuos sólidos en *Guatemala*; y para medir, cuantificar y generar información sobre los efectos del cambio climático en *Colombia*.

#### Referencias:

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), *Catálogo de Capacidades Mexicanas de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2012*. México, AMEXCID y JICA, 2012.

Como se ha mencionado anteriormente, en cuanto a desarrollo productivo, sigue siendo la agricultura el principal tema de cooperación triangular. A modo de ejemplo, aproximadamente el 15% de la cooperación total de México en esquemas triangulares se concentra en agricultura, silvicultura y pesca. Un caso paradigmático de cooperación triangular en agricultura lo constituye el Programa Pro Huerta originario de la Argentina (Cuadro 5).

### **Cuadro 5.** **Argentina: La experiencia del Programa Pro Huerta en Haití**

El Programa Pro Huerta en Haití se convirtió en uno de los pilares de la política de cooperación internacional de Argentina con Haití, con el objetivo de fortalecer el entramado social haitiano y fomentar la seguridad alimentaria a través de la autoproducción de alimentos frescos y reforzar las capacidades del Estado. Esta experiencia inició en el 2005 y se mantiene hasta la fecha. El primer socio estratégico internacional que acompañó el Pro Huerta, fue el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), luego se incorporó Brasil a través de la ABC, más tarde la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de las Naciones Unidas. El terremoto de enero de 2010 provocó un importante desplazamiento hacia zonas de intervención del Programa Pro Huerta por lo que de manera conjunta Argentina y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón diseñaron el curso “Consolidación de equipos, propuestas técnicas innovadoras y estrategias de monitoreo y evaluación”. El Pro Huerta ha despertado interés en la comunidad internacional, habiéndose sistematizado otros programas para el intercambio de experiencias para su ejecución en Colombia, Guatemala y Venezuela. En el caso guatemalteco, se diseñó el Programa Pro Huerta con el financiamiento de la AECID para su implementación y la coordinación y asistencia técnica de la Argentina. Según una evaluación realizada por la Fundación Carolina y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICLEI), el resultado principal ha sido el fortalecimiento de capacidades de oferentes y receptor: Autónoma de Puebla y Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas, 2014.

#### **Referencias:**

- Dirección General de Cooperación Internacional. *Revista Fondo Argentino de Cooperación Horizontal* (Fo. Ar), núm. 10, Edición especial Bicentenario de la Patria, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 2010.
- Fundación Carolina e ICLEI. “Estudio de caso: Una experiencia de cooperación triangular entre Argentina, España y Guatemala: el Programa Pro Huerta”, IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Busán, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011.
- Oddone, Nahuel y Martín, Patricia. “El caleidoscopio de la Cooperación Sur-Sur en la Argentina: ¿muchos prismas con un mismo objetivo?”, en Ayala Martínez, C. y Riviera de la Rosa, J. (coord.). *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*, Volumen II: Estudios de país, esquemas bilaterales y triangulares. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas, 2014.

La posibilidad de cooperar en materia de cadenas de valor, agrícolas sustentables, investigación y desarrollo, financiamiento inteligente a productores y emprendimientos femeninos constituye posibilidades importantes para el escalamiento de la cooperación triangular en agricultura.

## PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Sin lugar a dudas, la cooperación triangular se ha consolidado en América Latina y el Caribe en donde muchos de los países de la región han consolidado sus capacidades como oferentes, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, así como otros países de la región han visto fortalecidos sus marcos jurídicos-institucionales. Asimismo, tal como recuerdan Gómez, Ayllón y Albarracín, “la cooperación triangular Norte-Sur-Sur no aumenta únicamente los niveles de desarrollo del país beneficiario de la ayuda, sino que también tiende puentes entre diferentes socios donantes y genera procesos de fortalecimiento institucional (originalmente hacia las nacientes agencias de desarrollo de los socios emergentes), favoreciendo asimismo al entorno regional más cercano”<sup>6</sup>.

En cuanto al estímulo a nivel regional, a modo de ejemplo se pueden considerar dos casos: por un lado, el Acuerdo entre Chile y la Unión Europea firmado en el 2002 en donde la cooperación triangular forma parte estructural del Acuerdo y, por otro lado, la inclusión del tema dentro de la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

El Acuerdo de Asociación de Chile con la Unión Europea fue suscrito el 18 de noviembre de 2002, entrando provisionalmente en vigor el 1 de febrero de 2003. En 2004 se incluyó un protocolo para ampliar el acuerdo a los diez nuevos Estados-miembro de la UE y, finalmente, la plena entrada en vigor del acuerdo tuvo lugar el 1 de marzo de 2005, cuando finalizaron los procesos de ratificación en cada uno de los países que conforman la UE. El pilar de cooperación del Acuerdo de Asociación está dividido en seis ámbitos de acción o títulos: i) cooperación económica; ii) cooperación en ciencia, tecnología y sociedad de la información; iii) cultura, educación y sector audiovisual; iv) cooperación pública y cooperación interinstitucional; v) cooperación en materia social; y vi) otros ámbitos de cooperación, como aspectos vinculados a la migración indocumentada y la lucha contra el crimen organizado. Asimismo,

<sup>6</sup> Manuel Gómez Galán, Bruno Ayllón Pino y Miguel Albarrán Calvo. *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, Madrid, CIDEAL, 2011, p. 87.

se plantea la intención de lograr una mayor participación de la sociedad civil en las acciones de cooperación, la promoción de la cooperación triangular y regional, además de una cláusula evolutiva (artículo 51) para explorar otras posibilidades de cooperación en el futuro, aunque no aparezcan especificadas en el texto oficial del Acuerdo.

Tal como sostiene Rodríguez Vázquez, “una de las principales innovaciones del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile tiene que ver con la cooperación en el marco de la asociación (artículo 52), lo que representa para Chile la posibilidad de participar en los programas europeos reservados solo para los Estados miembros”.<sup>7</sup> Sin embargo, a pesar de algunas iniciativas que han intentado hacer operativo el artículo 52, como los diálogos sectoriales, la Asociación para el Desarrollo y la Innovación (ADI)<sup>8</sup> y los programas triangulares de cooperación, el marco normativo de ambas partes no ha permitido una implementación completa del artículo 52.<sup>9</sup>

A partir del Acuerdo de Asociación y del “buen desempeño macroeconómico de Chile, su identificación como país de renta media y un ‘ancla’ en la región, así como su ingreso reciente a la OCDE, son factores que han determinado que las acciones de cooperación europea en Chile se realicen bajo un esquema de costos y beneficios compartidos, en su mayoría en una proporción cercana al 50%-50%, con algunas variaciones entre proyectos o acciones puntuales” (Rodríguez Vázquez, 2013: 28-29). Incluso, los principales donantes

<sup>7</sup> Horacio Rodríguez Vázquez. *Cooperación con micro, pequeñas y medianas empresas agroalimentarias en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile 2002-2013: balance y perspectivas*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), 2013, p. 28.

<sup>8</sup> La Asociación para el Desarrollo y la Innovación (ADI) fue propuesta por la Presidenta Michelle Bachelet en la Cumbre UE-ALC celebrada en 2008 en Lima, y creada en 2009 en la VII reunión del Comité de Asociación. La ADI tiene la intención de explorar mecanismos que permitan una mayor intensificación de las consultas, la cooperación y la coordinación en todos los niveles en el marco del Acuerdo de Asociación. Aunque la Delegación de la UE en Chile señala que la ADI es una iniciativa política bilateral diseñada para proyectar el Acuerdo de Asociación hacia la esfera regional latinoamericana, por ahora la ADI sigue siendo una iniciativa exclusivamente bilateral (Rodríguez Vázquez, 2013; Herrera, 2011).

<sup>9</sup> Herrera Saldías, Ricardo. *El pilar de cooperación en el acuerdo de asociación política, económica y de cooperación entre Chile y la Unión Europea*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.



bilaterales europeos, como Alemania y España, tomaron la decisión de dar un salto cualitativo en sus acciones de cooperación “tradicionales” en Chile e impulsar otras modalidades de cooperación, como la Sur-Sur y triangular.<sup>10</sup>

Otro ejemplo que también vale la pena ser destacado es el estímulo de la cooperación triangular que forma parte de los objetivos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en febrero de 2010<sup>11</sup> con el fin de ser una plataforma de diálogo y concertación política en la región sin la participación de los Estados Unidos. En sintonía con los postulados autonómicos del modelo de desarrollo e integración, los objetivos de la CELAC son: “profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos; construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural de nuestra región y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe; reafirmar la presencia en los foros internacionales opinando sobre los grandes temas y acontecimientos de la agenda global; profundizar la coordinación de posiciones para proyectar una visión común de América Latina y el Caribe en diálogos externos; intensificar el diálogo, la interacción y la sinergia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración en América Latina y el Caribe para profundizar la integración y acelerar el desarrollo mediante la articulación de proyectos comunes y complementarios; y finalmente, identificar e implementar estrategias de Cooperación Sur-Sur en áreas de interés común y triangular que potencien los esfuerzos en el ámbito de la cooperación técnica entre los países de la región”.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> European Commission. *Chile: Country Strategy Paper 2007-2013. Mid Term Review and National Indicative Programme 2011-2013*. Brussels, European External Action Service, 2010.

<sup>11</sup> Integrada por Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>12</sup> Leonardo Granato, Matías Battaglia y Nahuel Oddone. “Teoría de la autonomía: ¿Aún vigente para analizar los procesos de cooperación e integración en América Latina?”, *Teoria & Pesquisa. Revista de Ciência Política*, vol. 25, núm. 1. São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, 2016, p. 168-169.



La CELAC también ha llegado por medio de la Cooperación Sur-Sur a consensos claves, en donde se destacan particularmente los acuerdos respecto de Cuba; situación que también se ha extendido a experiencias de trabajo triangular en el país y del país en el exterior. Desde que la Isla fuera suspendida en 1962 de la Organización de Estados Americanos (OEA) por adherir al sistema económico marxista-socialista, los espacios y foros internacionales se le fueron cerrando, a exclusión de algunas pocas excepciones y del diálogo bilateral que históricamente han mantenido países de la región. La CELAC forma parte fundamental de la reincorporación de Cuba al sistema interamericano por medio de su aceptación en el Grupo de Río (2008), en la Cumbre de América Latina y del Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)<sup>13</sup>, con el levantamiento de las restricciones a su participación en la OEA y con la decisión tomada en la Cumbre de las Américas del año 2012 que esa sería “la última sin Cuba”. La CELAC ha permitido fortalecer la experiencia de cooperación cubana en materia de salud. Uno de los ejemplos históricos más exitosos de la cooperación cubana ha sido el Programa Integral de Salud (PIS) para Centroamérica y el Caribe que actualmente se ha puesto a disposición de otros países miembros de la CELAC. También Cuba, junto al Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD) y la Organización Panamericana de Salud (OPS), está participando en un proyecto de manejo y control de vectores que comenzó en Barbados y se ha extendido a otros miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS).

Es muy importante destacar que en el marco de la CELAC se ha constituido el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional cuyo objetivo principal “es aunar los esfuerzos para avanzar hacia la construcción de una política común de Cooperación Sur-Sur y Triangular que refleje la identidad de la región y permita así, contribuir al trabajo conjunto en pos de la reducción de las asimetrías internas que enfrentan los países latinoamericanos y caribeños, promoviendo el desarrollo sostenible y renovando los vínculos de cooperación con otros organismos existentes en la región”. Entre los temas que se

<sup>13</sup> Realizada en Costa de Saúpe, Brasil, 2008.

han tratado se destaca la elaboración de un marco para el funcionamiento del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de CELAC y la colaboración de los países miembros del bloque con Haití.

El actual escenario latinoamericano-caribeño ofrece la oportunidad de generar metodologías estables y operativas de trabajo en el campo de la cooperación triangular que involucren tanto a los países beneficiarios como a sus socios regionales de renta media y aquellos miembros del CAD-OECD.

El escenario de cooperación, más allá de la disponibilidad o no de recursos financieros, puede verse fortalecido a partir de la consolidación de las capacidades proyectuales, de gestión y de rendición de cuentas de las instituciones nacionales encargadas de la cooperación con los países socios.

Tal como mencionan Gómez, Ayllón y Albarracín, la heterogeneidad sigue siendo amplia dentro de las experiencias de la región, y tampoco los espacios regionales han contribuido con la homologación de prácticas que puedan ser consideradas buenas prácticas.<sup>14</sup> En este sentido, los diferentes espacios de concertación e integración regional pueden ofrecer un escenario de trabajo ideal para la consolidación de la cooperación triangular con identidad latinoamericano-caribeña; de tal forma que los aportes de los cooperantes externos de la región puedan conocer una agenda endo-orientada del continente que les permite colocar recursos y apoyos para acompañar los procesos de desarrollo en curso.

## COMENTARIOS FINALES

La diversidad de conceptualizaciones y experiencias sobre la cooperación triangular es una de sus principales fortalezas, pero también uno de los principales retos que enfrenta este esquema de cooperación. Como fortaleza, esta falta de rigidez conceptual le permite adoptar diferentes modalidades, generando mecanismos de acción más efectivos y eficientes en determinados

<sup>14</sup> Gómez Galán, Manuel; Ayllón Pino, Bruno y Albarrán Calvo, Miguel. *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, Madrid, CIDEAL, 2011.

contextos. Como oportunidad, genera ciertos desafíos metodológicos, y en la documentación y sistematización de información, sobre cifras que permitan medir y mapear, de manera homologada, estas acciones. Por otro lado, aunque la cooperación triangular se menciona cada vez más como una modalidad a impulsar en declaraciones producto de cumbres internacionales, es importante señalar que la cooperación Norte-Sur sigue siendo importante, sobre todo, en la región del Caribe. La cooperación triangular no representa la única estrategia ni la fórmula más eficiente para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable en la región, sino que representa un camino que resulta adecuado en contextos específicos.

Finalmente, es importante tener presente que las políticas nacionales perfilan en gran medida las acciones de cooperación internacional que un determinado país está dispuesto a intercambiar. En otras palabras, el modelo de desarrollo nacional se “exporta” en las acciones de cooperación que un país ejecuta en otros. Esta situación no es ajena a la cooperación triangular. Muchas veces, se tiende a idealizar a la cooperación triangular como un esquema basado en la horizontalidad, con una mayor efectividad y una mejor adaptación a la realidad local. Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 1, existen modalidades de la cooperación triangular donde los socios oferentes firman un acuerdo de cooperación para apoyar a un socio receptor; otros donde existe una acción previa de cooperación Norte-Sur y un tercer país “ancla” o “pivote” se suma para aportar sus experiencias y lecciones aprendidas; y otros casos donde una acción previa de Cooperación Sur-Sur es apoyada por un tercer socio oferente. La cooperación internacional es política y, por tanto, ser socio de la cooperación triangular no significa ser neutral, sino que los socios con los que se decide —o no— cooperar, las prioridades, los temas, montos y recursos representan decisiones políticas que, sin duda, responden al entrecruzamiento de diferentes intereses a escala interna de cada uno de los países oferentes. De esta manera, las acciones de cooperación triangular, al igual que las de otras modalidades de cooperación, se dan únicamente cuando los intereses de los actores involucrados convergen y donde las partes

involucradas interactúan en circunstancias que les representan tanto un beneficio individual como beneficios compartidos claramente identificados. Por esta razón, analizar cómo cada país entiende a la cooperación triangular es clave para contar con un marco de referencia que permita entender por qué actúa de cierta manera en términos de sus acciones de cooperación triangular; es decir, cuál es la acción política e intereses locales que la determinan, así como por qué se apoyan determinados procesos o estrategias de desarrollo. Asimismo, los avances del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de CELAC han sido realmente significativos en la construcción de una política común de Cooperación Sur-Sur y Triangular que refleje una identidad propia como base para la renovación de los vínculos de cooperación con otros organismos presentes en América Latina y el Caribe.

#### FUENTES DE REFERENCIA

AGUILAR GARZA, CLAUDIA

2015 “Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica”, Documento de Trabajo núm. 8, *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*. Madrid, SEGIB.

AYALA MARTÍNEZ, CITLALI

2012 “Aspectos teórico-conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo” en Ayala Martínez, Citlali y Pérez Pineda, Jorge A. (coords.), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: Sus sujetos e instrumentos*, México, Instituto Mora, pp. 11-38.

AYLLÓN, BRUNO y OJEDA, TAHINA (COORDS.)

2013 *La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, España, Los Libros de la Catarata.

## EUROPEAN COMMISSION

2010 *Chile: Country Strategy Paper 2007-2013. Mid Term Review and National Indicative Programme 2011-2013*. Brussels, European External Action Service.

GÓMEZ GALÁN, MANUEL; AYLLÓN PINO, BRUNO y ALBARRÁN CALVO, MIGUEL  
2011 *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, España, CIDEAL.

## GRANATO, LEONARDO, BATTAGLIA, MATÍAS y ODDONE, NAHUEL

2016 “Teoría de la autonomía: ¿Aún vigente para analizar los procesos de cooperación e integración en América Latina?”, *Teoría & Pesquisa. Revista de Ciência Política*, Vol. 25, Nro. 1. São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos. pp. 153-175.

## HERRERA SALDÍAS, RICARDO

2011 *El pilar de cooperación en el acuerdo de asociación política, económica y de cooperación entre Chile y la Unión Europea*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT

2016 *Triangular Co-operation. Findings from a 2015 Survey*, Francia, OECD Cooperation Directorate.

## ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT

2013 *Triangular Co-operation. What's the literature telling us?*, París, OECD Cooperation Directorate.

## RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, HORACIO

2010 “La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana” en Pollak, Aaron (coord.), *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, México, Instituto Mora, pp. 9-34.

RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, HORACIO

2013 *Cooperación con micro, pequeñas y medianas empresas agroalimentarias en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile 2002-2013: balance y perspectivas*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA

2014 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid, SEGIB.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA

2015 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid, SEGIB.

SURASKY, JAVIER

2009 “Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur: presentación” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 24, Primavera/Verano, España, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Universidad Complutense de Madrid, pp. 165-173.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL

2008 “Trends in South-South and Triangular Development Cooperation”, *Background Study for the Development Cooperation Forum*, Nueva York, ECOSOC.



# JAPÓN: UNA EXPERIENCIA EN EL MUNDO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

CARLOS USCANGA y MARÍA ELENA ROMERO

## INTRODUCCIÓN

La participación de los países del Este de Asia en el régimen internacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en la Posguerra Fría ha cambiado de manera sustancial. En la actualidad Japón, Corea del Sur y China se han convertido ya en donadores netos. Mientras los dos primeros son miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), Beijing es un proveedor de asistencia técnica y de recursos financieros a pesar de su auto-percepción de ser todavía una economía en desarrollo. Japón, sin duda es el donador más reconocido, no sólo por sus montos totales aportados, sino porque su evolución muestra una experiencia rica en sucesos que ayudan a comprender cómo un oferente de la CID compagina sus intereses con acciones para el desarrollo en la comunidad internacional.

La experiencia de Japón como la primera nación que a nueve años de finalizar la segunda conflagración mundial, se incorporó –en el marco de la administración de Hayato Ikeda– al Plan Colombo para la Cooperación Económica y Desarrollo Social de Asia y el Pacífico, mismo que fue creado en 1950 por los países miembros de la *Commonwealth*. La adhesión de Tokio



—oficialmente el 6 de octubre de 1954— marcó un importante referente para que Japón avanzara en la CID, misma que a lo largo de los años ha sido punta de lanza de su política exterior e instrumento para asegurar sus estrategias comerciales y, al mismo tiempo, un medio que le ha brindado reconocimiento internacional por su contribución a la estabilidad económica mundial.

En efecto, Japón logró pasar rápidamente de país “receptor” a “donador” en el ámbito de la cooperación. Fue un país que inicialmente recibió ayuda económica después de la Segunda Guerra Mundial a través del *Supreme Commander of the Allied Powers* (SCAP), durante el proceso de ocupación estadounidense. En ese periodo se implementaron dos programas: el *Government Appropriation for Relief in Occupied Areas* (GARROA) en 1946 —para enfrentar los problemas de hambruna— y el *Economic Rehabilitation in Occupied Areas* (EROA) en 1949 —para el restablecimiento de la industria japonesa—, se estima que entre 1945 y 1951 Estados Unidos erogó alrededor de US\$2,000 millones de dólares para la reconstrucción del archipiélago.<sup>1</sup> Debido a su incorporación al Plan Colombo, Japón pasó a la otra orilla en el ámbito de la cooperación y se convirtió en un país “donador” de recursos, llegando a ser uno de los principales proveedores de ayuda para el desarrollo durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado.

Analizar a Japón como donador implica una revisión de los factores que le permitieron ocupar ese lugar e ir cambiando sus normas y fundamentos de su visión de la CID para ajustarlas al entorno. Así, en este capítulo, se analiza la práctica de Japón en materia de la CID, dividiéndola, para su comprensión, en etapas en las que se experimentaron importantes cambios, para finalizar con una discusión sobre la actual Carta de Cooperación para el Desarrollo (CCD) que contiene los principios que guían la cooperación japonesa y que visualiza las estrategias de reposicionamiento internacional planteadas por el primer ministro de Japón, Shinzo Abe.

<sup>1</sup> Véase Carlos Uscanga, Daniela López Rubí y Mariana Alejandrina Solano Silva, *El Dilema de la seguridad humana desde la perspectiva de las regiones del mundo*. México: FCPyS, UNAM (2009).

## ¿QUÉ Y CÓMO HA SIDO PARA JAPÓN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO?<sup>2</sup>

Cuando el CAD en los años sesenta definió el término de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) como el apoyo que los países industrializados debían proporcionar a los subdesarrollados para orientarse a las necesidades de los receptores haciendo uso de políticas flexibles, sin condiciones y ni ataduras, Japón enfrentó un dilema. La dirección de las normas definidas por la OECD no estaba alineada con su concepción de la política de cooperación cuyo objetivo fue satisfacer el interés económico y comercial japonés. Ahora, Tokio la define en su CCD como aquella que contiene “actividades de cooperación internacional que llevan a cabo el gobierno y las entidades afiliadas con el objetivo primordial de promover el crecimiento de las regiones en desarrollo”.<sup>3</sup> Para llegar a esa interpretación, Japón vivió diferentes periodos que le permitieron entender y aprender cómo la cooperación es un valioso instrumento en su estrategia de vinculación política y económica internacional.

### *Catching up period*

El *primer periodo* de las políticas de AOD en Japón inicia en 1954. El crecimiento acelerado que experimentó la economía japonesa durante la posguerra, así como la expansión e internacionalización de sus negocios, fueron determinantes en el aumento de los recursos destinados a los programas de cooperación internacional –lo que a su vez implicó la conformación de una estructura para administrarlos–. El gobierno japonés desarrolló una estrategia de ampliación de sus acciones de cooperación técnica y financiera con Asia en general.

<sup>2</sup> La presente sección es una versión modificada y ampliada del apartado “Políticas y Estrategias de ODA” del capítulo “Repensando la Cooperación Internacional para el Desarrollo de Japón: ¿Hacer Más con Menos?”, en Lemus, Daniel y Loaiza, Martha (coords.). *Sociedad Civil, Cooperación internacional para el desarrollo en los mundos regionales 3*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2012, pp. 98-107.

<sup>3</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. *Cabinet decision on the Development Cooperation Charter* (versión preliminar), Japón, 10 de febrero de 2015. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>>.

En 1958, otorgó un préstamo en yenes a la India en términos concesionales, iniciando sus acciones de cooperación financiera reembolsable. Para 1961, Tokio crearía el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (OECE, por sus siglas en inglés) como un mecanismo para coordinar esa modalidad de cooperación. En 1972, habiendo superado a Gran Bretaña como uno de los principales donadores, Japón comenzó a diversificar sus mecanismos de cooperación, que ahora incluían préstamos en *yenes*, ayuda alimentaria y proyectos de ayuda “no atada”. En 1974 se creó la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés), que reemplazaba al Fondo de Cooperación Técnica de Ultramar (OTCA) fundado en 1962. JICA se convertiría en uno de los instrumentos más importantes en la coordinación de los programas de AOD.

En una *segunda etapa*, que abarca de 1977 a 1991 (periodo en el que Japón se consolidó como potencia económica mundial), ese país asiático emprendió un proceso de expansión acelerada. En 1983 se convirtió en el tercer mayor donador de AOD, en 1985 en el segundo y en 1989, al superar a Estados Unidos, en el más importante del mundo. Es durante esa etapa que Japón inicia su proceso de diversificación: en la primera etapa, las acciones de Tokio se centraron en la ayuda a países de Asia-Pacífico, mientras que en las décadas de los setenta y ochenta, debido en parte a la ampliación de los flujos comerciales y financieros y a una renovada visión de su política exterior, su estrategia de cooperación internacional incluyó a Medio Oriente, África y América Latina. Lo anterior derivó en un incremento de los recursos destinados a la ampliación de la cooperación técnica y financiera (reembolsable y no reembolsable).

En este periodo la AOD se utilizó como la estrategia internacional japonesa, tanto para el cumplimiento de su visión de seguridad económica como para apoyar a su sector productivo y su modelo económico. Asimismo, Japón evitó vincular abiertamente sus prácticas de cooperación internacional con su interés nacional —en la región asiática el término era inevitablemente asociado al expansionismo militar japonés durante el periodo entreguerras—.

### *Ajustando la AOD*

Con el objetivo de ajustarse a las nuevas necesidades y de favorecer un nuevo esquema para el diseño, implementación y evaluación de sus programas de ayuda, el gobierno japonés aprobó los nuevos instrumentos operativos de AOD en 1992, lo que representó el punto de partida del *tercer periodo* de las políticas de AOD en Japón. En este lapso (1992-2002) sus políticas de cooperación se volvieron más consistentes.<sup>4</sup>

En este punto surgió una divergencia en cuanto a la implementación de la AOD. Por un lado, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI, por sus siglas en inglés) insistía en la permanencia de la visión utilitarista de la primera etapa para seguir cumpliendo con ciertos requerimientos económicos; por el otro, el Ministerio de Asuntos Exteriores (MOFA, por sus siglas en inglés) argumentaba la necesidad de un cambio que permitiera adaptar la CID japonesa a sus necesidades de proyección internacional.<sup>5</sup> Como consecuencia de esa disputa, las acciones de cooperación internacional japonesas se ajustaron por primera vez a un conjunto de principios normativos, los cuales debían ser observados por los países receptores para ser considerados como candidatos a los programas. La carta de la AOD enfatizaba que los proyectos deberían atender necesidades específicas de desarrollo, fomentar la ampliación del ambiente socio-económico y fortalecer las relaciones bilaterales. Así, los recursos otorgados vía los programas de AOD no debían causar daños, directos o colaterales, al medio ambiente; tampoco podían destinarse para usos militares y debían de fomentar el respeto a los derechos humanos, la economía de mercado y la democracia. De acuerdo con Kazuo Sunaga<sup>6</sup>, algunos de esos principios, en par-

<sup>4</sup> Noriki, Hirose y Yumisama, Fukuda, "Japan's ODA and its Policies". Ponencia presentada en el symposium internacional *Prospects and Issues Facing ODA: In Search of New Approches- Assistance with Due Respect and Ownership* organizada por la Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID), Tokio, 5 de noviembre de 2004.

<sup>5</sup> Dennis, Trinidad, "Japan's ODA at the Crossroads: Disbursement Patterns of Japan's Development Assistance To Southeast Asia". *Asian Perspective*. Vol. 38, núm. 2, pp. 95-125.

<sup>6</sup> Kazuo, Sunaga, "The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter", *FASID Discussion Paper on Development Assistance No. 3*. Tokio, noviembre de 2004. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/paper0411.pdf>>.

ticular el que se refiere a los fines militares, ya había sido esbozado en 1978 por el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Japón.

Durante esta etapa surgió la necesidad de enfrentar nuevas condiciones internacionales en el umbral del orden de la posguerra, así como de ajustar el marco normativo del régimen internacional de cooperación, donde los donadores buscaban una mayor transparencia y eficiencia a través de la adopción de criterios puntuales de condicionalidad (basados principalmente en la adopción de normas de libre mercado, la democracia y la sustentabilidad del desarrollo). Algo que en definitiva generó un cambio importante en las políticas de cooperación japonesa fue el incremento en la participación de su sociedad civil.

Si bien los esfuerzos del gobierno japonés por incorporar a las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) empiezan en 1989, ante la exigencia de una mayor transparencia y rendición de cuentas, en un entorno de reducción sistemática de los programas de AOD, los esfuerzos se redoblan (especialmente cuando, debido al estancamiento de la economía japonesa, el respaldo público se redujo de manera drástica). La institucionalización de los vínculos del gobierno con las ONGD generó importantes cambios en la operación del aparato burocrático a cargo del diseño y ejecución de la AOD en el MOFA. En 1987 surgió *JANIC*, Japan NGO Center for International Cooperation, cuya misión fue dar sentido y vincular a los dispersos grupos vinculados con actividades de cooperación internacional; posteriormente en 2002 se creó la *Japan Platform* como mecanismo de vinculación con las ONGD. A su vez JICA fortaleció sus programas de asistencia técnica para proyectos patrocinados por la sociedad civil.

Los recortes a los recursos destinados a la AOD, así como la implementación de una política que priorizaba la “calidad” en lugar de la “cantidad”, ocasionaron que Japón cayera del podio como el principal donante a expensas de Estados Unidos. La ayuda de Japón pasó de los \$1,186.7 billones en 1997 a \$8,16.9 billones de *yenes* en 2004.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Yumisama, Fukuda, “Brief History of Japan’s ODA”. Ponencia presentada en el seminario internacional *Prospects and Issues Facing ODA: In Search of New Approaches- Assistance with Due Respect and Ownership* organizada por la *Foundation for Advanced Studies on International Development (EASID)*. Tokio, 5 de noviembre de 2004.

La *cuarta etapa* de la AOD japonesa dio inicio en 2003 con la nueva Carta de la AOD, donde se observa la necesidad de ajustar la estructura operacional en función de dos aspectos íntimamente relacionados: 1) la vinculación más efectiva de las acciones de cooperación internacional con el activismo internacional impulsado por la administración de Junichiro Koizumi (2001-2006), y 2) el ajuste a las nuevas prioridades de seguridad a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

En la nueva Carta se afirma que los objetivos de la AOD japonesa se relacionarán con la búsqueda de la paz y el desarrollo de la comunidad internacional, así como con la seguridad y prosperidad de Japón.<sup>8</sup> De igual forma, busca fortalecer el andamiaje institucional para atender las nuevas prioridades de la política exterior del país y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas.<sup>9</sup>

En la Carta se plantea la necesidad de una mayor eficiencia y transparencia en los programas, así como la participación de la sociedad civil en el proceso de evaluación de las transformaciones ligadas al desarrollo y la seguridad, tanto en el ámbito local como en el internacional. Uno de los aspectos más relevantes se refiere a la profundización de nuevos espacios de cooperación con los países receptores de ayuda, especialmente los relacionados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y humanas para generar un cambio de paradigma, y así pasar de un modelo asistencialista a uno de responsabilidades mutuas.

El tema de la Seguridad Humana se convirtió en uno de los ejes centrales de la AOD japonesa, específicamente en lo que toca a los problemas de atención a conflictos, los desastres naturales y el combate a la propagación de enfermedades infecciosas. De igual manera, adquirieron mayor importancia el combate a la pobreza extrema, la protección de los sectores más vulnerables y la equidad de género.

<sup>8</sup> Hirose y Fukuda, *op cit.*

<sup>9</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, *Building Global Partnership for Development. Japan's Contribution to MDG 8*. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/mdg/mdg8.pdf>>.

La región Asia-Pacífico continúa siendo prioritaria para los programas de cooperación de Japón (Véase Tabla 1). Sin embargo, se establece que serán atendidas otras regiones que merecen una atención especial (Asia del Sur, el Cáucaso y África) con el fin de eliminar la pobreza y atender sus problemas de desarrollo.<sup>10</sup>

**Tabla 1.**  
**Tendencias de la AOD bilateral por región (2000-2013)**

<b>Año</b>	<b>Área geográfica</b>	<b>Desembolsos brutos</b>	<b>%</b>
2000	Asia	7,630.81	60.1
2000	Medio Oriente y Norte de África	990.11	7.8
2000	África Subsahariana	1,078.57	8.5
2000	América Latina y el Caribe	1,120.46	8.8
2000	Oceanía	167.00	1.3
2000	Europa	128.57	1.0
2000	Asistencia que abarca múltiples regiones	1,591.64	12.5
2000	Total de AOD bilateral	12,707.18	100.0
2010	Asia	8,106.17	53.1
2010	Medio Oriente y Norte de África	2,339.90	15.3
2010	África Subsahariana	1,835.29	12.0
2010	América Latina y el Caribe	1,005.55	6.6
2010	Oceanía	196.87	1.3
2010	Europa	232.45	1.5
2010	Asistencia que abarca múltiples regiones	1,562.14	10.2
2010	Total de AOD bilateral	15,278.36	100.0
2012	Asia	8,156.94	56.2
2012	Medio Oriente y Norte de África	2,240.45	15.4
2012	África Subsahariana	1,843.85	12.7
2012	América Latina y el Caribe	474.94	3.3
2012	Oceanía	152.41	1.1
2012	Europa	93.90	0.6
2012	Asistencia que abarca múltiples regiones	1,552.55	10.7
2012	Total de AOD bilateral	14,515.03	100.0
2013	Asia	12,526.27	63.9
2013	Medio Oriente y Norte de África	2,258.79	11.5

<sup>10</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, *Japan ODA Charter 2003*, Tokio. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>>.

<b>Año</b>	<b>Área geográfica</b>	<b>Desembolsos brutos</b>	<b>%</b>
2013	África Subsahariana	2,896.49	14.8
2013	América Latina y el Caribe	387.51	2.0
2013	Oceanía	141.48	0.7
2013	Europa	64.00	0.3
2013	Asistencia que abarca múltiples regiones	1,314.57	6.7
2013	Total de AOD bilateral	19,589.10	100.0

### *Reformando la AOD*

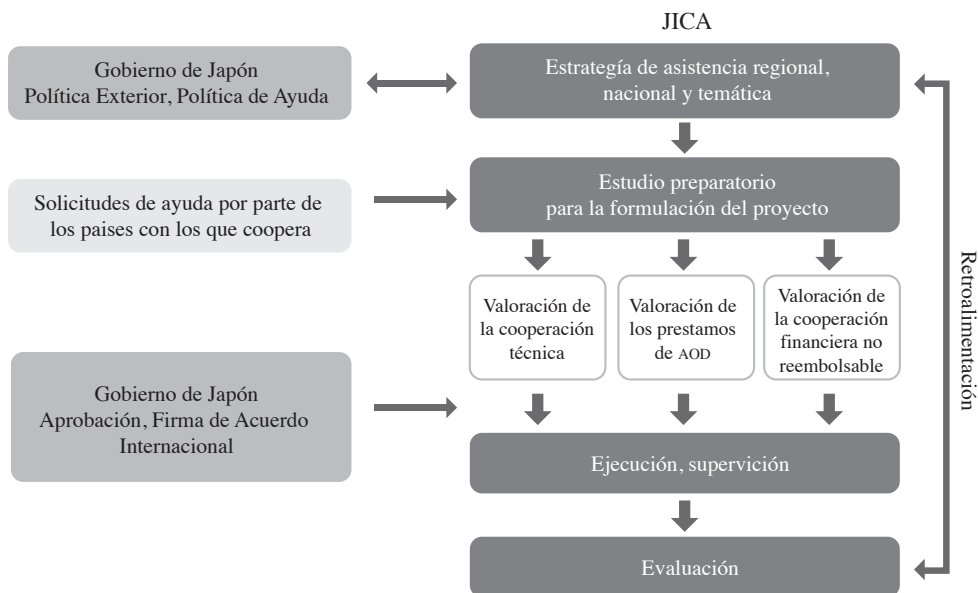
La *quinta etapa* comienza en octubre de 2008 con el fortalecimiento de la estructura organizacional y el mejoramiento en la eficiencia de la AOD, todo en un entorno donde el escrutinio público sobre las políticas de cooperación del gobierno japonés es intenso. El primer paso de dicho fortalecimiento consistió en la reforma de JICA; el segundo se dio en junio de 2010 con el proceso de revisión de la AOD a través de la publicación del reporte *Enhancing Enlightened National Interest: Living in Harmony with the World and Promoting Peace and Prosperity*, donde se señalan importantes directivas para un cambio en la CID de Japón.

La reforma a JICA, a través de la cual se integró con el Banco para la Cooperación Internacional de Japón (JBIC, por sus siglas en inglés) buscaba generar una mayor centralización del soporte operativo y financiero y de una gran parte de las actividades de cooperación financiera no reembolsable del MOFA.<sup>11</sup> La nueva estructura buscaba volver más ágil el proceso de diseño, implementación, evaluación y seguimiento de sus proyectos. (Véase Imagen 1), así como reducir los costos de transacción de las entidades gubernamentales atomizadas.

<sup>11</sup> Salvo las consideradas estratégicas que apuntalan sus objetivos político-diplomáticos.



**Imagen 1.**  
**Proceso Operativo de JICA**



\*JICA realiza evaluaciones de los proyectos utilizados en el ciclo Planear-Hacer-Verificar-Actuar (POCA) para cada esquema de cooperación técnica, préstamos de AOD y cooperación financiera no reembolsable y emplea el sistema para mejorar aún más las operaciones y poder rendir cuentas de forma apropiada ante el público.

**Fuente:** Japan International Cooperation Agency. Perfil de la JICA, 2008, p. 8. Recuperado de <[http://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/pdf/jicaprofile\\_sp01.pdf](http://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/pdf/jicaprofile_sp01.pdf)>.

La nueva JICA se convirtió así en una de las pocas agencias gubernamentales en el mundo que integra la fase instrumental con la de soporte financiero de la AOD. Se identifican cuatro estrategias en las acciones de la nueva agencia. La primera se relaciona con la administración integrada de las modalidades de AOD, donde las principales para Japón son: la cooperación técnica, la cooperación financiera reembolsable (préstamos en *yenes* a largo plazo con intereses preferenciales, inversión y financiamiento en el extranjero) y no reembolsable. En segundo término se encuentra una “asistencia sin fisuras”, tomando en cuenta el grado de desarrollo de las naciones receptoras en el largo plazo, con el fin de lograr un desarrollo sustentable que además abone

a la ayuda humanitaria, la atención de desastres naturales y a la prevención de conflictos armados.

La tercera estrategia tiene que ver con el establecimiento de asociaciones con los diferentes actores involucrados en la cooperación internacional (públicos, privados y civiles), con el fin de consolidar proyectos de cooperación focalizados a necesidades específicas que generen mayores esfuerzos de autoayuda efectivos y perdurables. La cuarta estrategia se relaciona con la necesidad de ampliar los mecanismos de investigación sobre el tema de la CID, para lo cual se creó el Instituto de Investigaciones.<sup>12</sup>

El reconocimiento de que Japón debía revisar de nuevo sus políticas de AOD se dio en febrero de 2010. En esa fecha dan inicio los trabajos al interior del MOFA con el fin de explorar la caída del apoyo a la CID en la población japonesa e identificar su valor estratégico. La actitud de rechazo a la AOD puede observarse desde tiempo atrás, en especial durante el estancamiento económico de la década de los noventa. Una encuesta publicada en 1998 señaló que sólo el 28% de la población favorecía la expansión de los programas de ayuda (13.1% menos que en 1991); la tendencia siguió a la baja, de manera que en 2005 el apoyo se redujo a un 18%, incrementándose a la vez la proporción de encuestados (25%) que consideraban que “entre menos AOD, mejor”.<sup>13</sup>

El reporte *Enhancing Enlightened National Interest* marcó un cambio en la ruta de la AOD japonesa. En el documento se identifican cinco desafíos:<sup>14</sup>

- 1) Frente a los desafíos positivos y negativos de la globalización Japón debe seguir atendiendo los temas de la agenda global: cambio climático, terrorismo y la contención de pandemias.

<sup>12</sup> Japan International Cooperation Agency, *New JICA, Our Vision, Mission, and Strategy*, 2008. Recuperado de <<http://www.jica.go.jp/english/about/mission/index.html>>.

<sup>13</sup> Keizo Nabeshima, “ODA helps Japan, The World”, *The Japan Times*, 31 de agosto de 1999, citado por Castellano, Marc. Japan’s foreign aid program in the new millennium. Rethinking “Development” JEI Report, Tokio, 2011. Recuperado de <<http://www.jei.org/Restricted/JEIR00/0006f.html>>.

<sup>14</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, *Enhancing Enlightened National Interest, Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity, ODA Review Final Report*, 2010, Recuperado de <[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006\\_report.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_report.pdf)>.

- 2) El reto de la presencia económica y política de China.
- 3) Los nuevos actores de la CID, entre ellos los organismos no gubernamentales y privados, frente a la disminución de recursos gubernamentales.
- 4) Japón y sus ciudadanos están íntimamente conectados al mundo, es necesario asumir un papel activo y mejorar su presencia y superar los esquemas tradicionales de AOD.
- 5) En Japón se ha reforzado una idea poco favorable al mantenimiento de los programas de asistencia, transitando de una perspectiva internacional a una local.

Al final, el documento sugiere el incremento del apoyo a la AOD a través de la participación ciudadana. Para eso propone la creación del Foro de Cooperación para el Desarrollo, así como de misiones a países receptores de ayuda. Asimismo, se insiste en ampliar y volver más accesible la información sobre la AOD, a fin de que la opinión pública esté mejor informada con respecto a las estrategias internacionales de Japón. En este sentido, la responsabilidad recae en MOFA (en cuanto al diseño) y en JICA (en la implementación de las acciones de asistencia).<sup>15</sup>

*La Nueva Carta para el Desarrollo,  
caminando hacia una estrategia proactiva*

El inicio de la *sexta y última etapa* se puede ubicar en el año 2015. A un poco más de seis décadas de haber iniciado sus esfuerzos de cooperar para la estabilidad económica y el desarrollo, Japón da un giro a sus políticas en la materia para hacerla más dinámica y proactiva. Como se asegura en la nueva Carta de Cooperación para el Desarrollo (CCD) la cooperación japonesa tiene como fin hacer más eficientes los recursos destinados a la cooperación, y con ello contribuir al posicionamiento de los negocios japoneses en el mundo. Sin embargo, más allá de su nueva perspectiva comprehensiva e instrumental, sus nuevos principios marcan un cambio importante en su visión que ninguna otra reforma había considerado anteriormente.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

El nuevo documento que hoy guía la cooperación japonesa sufrió cambios profundos, desde el nombre mismo del documento, que antes se denominó “Carta de la Asistencia Oficial para el Desarrollo”, ahora es renombrada con una visión amplia como “Carta de la Cooperación para el Desarrollo” atendiendo el debate en foros internacionales sobre cómo debe considerarse el tema mismo de cooperar. Japón decide dejar atrás la denominación limitante de “asistencia oficial” y transitar hacia la cooperación internacional que incluye no sólo recursos públicos sino aquellos provenientes de otras fuentes privadas. El concepto de cooperación plantea de manera más fidedigna el trato que Japón desea dar a las naciones receptoras de sus recursos, y al mismo tiempo incluir en sus estrategias de cooperación a países “graduados” de renta media que, si bien no son sujetos de asistencia oficial, pueden participar en otras modalidades de cooperación y apoyar sectores claves para el receptor, pero también para el sector privado japonés.<sup>16</sup>

Japón no considera a su CID como una acción meramente filantrópica; siempre ha estado presente el interés de asegurar ambientes favorables –en el plano económico y político–<sup>17</sup>; contribuyendo a la construcción de infraestructura y a la formación de recursos humanos, acciones fundamentales para incentivar la Inversión Extranjera Directa (IED) japonesa y la participación de sus empresarios en los proyectos de CID.

En el marco de la reinterpretación del Artículo 9 constitucional, y la propuesta política del pacifismo proactivo, Japón adecua los instrumentos que le permitan llevar a la práctica sus estrategias. De manera que el nuevo esquema de cooperación del 2015 responde a las propuestas económicas y políticas del gobierno japonés de ampliar las capacidades de respuesta frente a las cuestiones de seguridad y el despliegue de vínculos internacionales estratégicos, haciendo frente a temas de seguridad y al fortalecimiento de sus

<sup>16</sup> Kimihiro, Ishikane, *Revising Japan's oda charter: aiding national security*. Washington D.C.: Reunión del 13 de febrero de 2015, Brookings Institution. Recuperado de <[http://www.brookings.edu/~media/events/2015/02/13-japan-national-security/20150213\\_japanoda\\_transcript.pdf](http://www.brookings.edu/~media/events/2015/02/13-japan-national-security/20150213_japanoda_transcript.pdf)>.

<sup>17</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, *50 Years of Japan's ODA, 2015*. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>>.

relaciones internacionales estratégicas. La CCD introduce temas relevantes como el de crecimiento cualitativo o el de involucrar a sus fuerzas armadas en operaciones no militares; o bien la propuesta de profundizar la sinergia entre la AOD y los flujos financieros privados a través de Alianzas Público-Privado (APP).

Poco tiempo después de haber lanzado la Estrategia de Seguridad Nacional, el Primer Ministro japonés, Shinzo Abe, convocó a una revisión de la Carta de la AOD, de manera que en febrero de 2014 se adoptaron los nuevos principios de la cooperación. Así, la CCD, además de mantener los principios tradicionales que guían su cooperación como el respeto a los derechos humanos, el buen gobierno, el apoyo para la construcción y sostenimiento de la democracia, enfatiza el tema de pacifismo proactivo a fin de alcanzar una sociedad internacional segura y pacífica que sirva a los intereses nacionales de Japón.<sup>18</sup> Asimismo, remarca tres áreas temáticas: a) Las sociales-económicas, para revisar cómo esa nueva reforma vincula el interés de la iniciativa privada con el objetivo de erradicación de la pobreza; b) el factor China como elemento para reconsiderar las estrategias de seguridad y de cooperación, y c) el tema más discutido, el de seguridad y la incursión en temas de carácter militar dentro de la cooperación japonesa.

Así, Japón da un giro en sus principios de cooperación abriendo un nuevo sendero en su visión y práctica de la CID. El gobierno japonés vincula su estrategia de reposicionamiento internacional con aquellos instrumentos que son fundamentales en el quehacer de su política exterior, sin duda la cooperación es el más relevante para dar presencia y sentido a sus estrategias en el mundo.

<sup>18</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, *Carta de Cooperación para el Desarrollo*. Tokio. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>>.

## CONSIDERACIONES FINALES

La experiencia japonesa en materia de CID es rica en elementos que permiten comprender cómo una buena vinculación entre los objetivos nacionales y las necesidades internacionales pueden prosperar en una estrategia que ha permitido a Japón alcanzar sus objetivos de desarrollo, industrialización, comercio y compromiso con la comunidad internacional.

La rápida incorporación de Japón al club de los donadores dio cuenta de cómo aquellos programas de asistencia que fueron implementados a fin de contribuir con su recuperación posterior a la segunda Guerra Mundial, se aprovecharon eficientemente y dieron la pauta para que Japón decidiera hacer de la CID una herramienta importante de su política internacional.

Japón ha adecuado sus principios y estrategias al entorno internacional, pero sin dejar de lado los intereses y objetivos de los grupos de poder, la burocracia y la iniciativa privada. El contexto lo ha llevado a reformar la carta que contiene sus principios y objetivos; desde 1992 atendió la exigencia de contar con un documento que diera sentido a su cooperación y que hiciese palpable su interés por contribuir con el desarrollo del mundo y no solo con sus intereses económicos.

Más adelante tuvo que readecuarla a los principios que guían el régimen internacional de la CID en 2003, la posterior reforma organizacional en el 2008; y más recientemente, el debatible giro que ha dado la CCD muestra cómo Japón desea ahora hacer de la cooperación una herramienta que vincule abiertamente su política de seguridad, de reposicionamiento internacional, y que al mismo tiempo pueda dar sentido a sus vínculos con los llamados países occidentales, particularmente con Estados Unidos, en el sentido de atender los compromisos de su alianza militar en donde pueda colaborar con Washington o las naciones amigas cuando tengan problemas en materia de seguridad.

En suma, la *sexta etapa* de la CID representa un reajuste de las estrategias tradicionales de la AOD hacia una cooperación con una interpretación en la que se busca la mayor participación de los fondos privados en los proyectos

para el fomento al desarrollo, y en la construcción de un puente de intercomunicación (antaño no existente de manera abierta) con los temas de interés nacional y de seguridad, mismos que regirán las acciones en la materia de Japón en los próximos años.

## FUENTES DE REFERENCIA

ISHIKANE, KIMIHIRO

2015 “Revising Japan’s oda charter: aiding national security” Panel de Discusión celebrado el 13 de febrero de 2015. Brookings Institution, 2015. Recuperado de <[http://www.brookings.edu/~media/events/2015/02/13-japan-national-security/20150213\\_japanoda\\_transcript.pdf](http://www.brookings.edu/~media/events/2015/02/13-japan-national-security/20150213_japanoda_transcript.pdf)>.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

2008 Perfil de la JICA, 2008, p.8. Recuperado de <[http://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/pdf/jicapofile\\_sp01.pdf](http://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/pdf/jicapofile_sp01.pdf)>.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

2008 New JICA, Our Vision, Mission, and Strategy, 2008. Recuperado de <<http://www.jica.go.jp/english/about/mission/index.html>>.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE JAPÓN

2015 Cabinet decision on the Development Cooperation Charter (versión preliminar), Tokio, 10 de febrero de 2015. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>>.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE JAPÓN

2015 50 Years of Japan’s ODA, 2015. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>>.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE JAPÓN

2014 Trends in Japan’s Bilateral ODA by Region en Japan’s Official Development Assistance White Paper, 2014. Recuperado de <[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page23\\_000818.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page23_000818.html)>.

## MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE JAPÓN

2010 Enhancing Enlightened National Interest, Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity, ODA Review Final Report, 2010, Recuperado de <[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006\\_report.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_report.pdf)>.

## MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE JAPÓN

2005 Building Global Partnership for Development. Japan's Contribution to MDG 8. Tokio, septiembre de 2005. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/mdg/mdg8.pdf>>.

## MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE JAPÓN

2003 Japan ODA Charter 2003, Tokio. 2003. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>>.

## NABESHIMA, KEIZO

2011 "ODA helps Japan, The World" en *The Japan Times*, 31 de agosto de 1999, citado por Castellano, Marc. Japan's foreign aid program in the new millennium. Rethinking "Development" JEI Report, Tokio. Recuperado de <<http://www.jei.org/Restricted/JEIR00/0006f.html>>.

## NORIKI, HIROSE y FUKUDA, YUMISAMA

2004 "Japan's ODA and its Policies". Ponencia presentada en el symposium internacional: *Prospectcs and Issues Facing ODA: In Search of New Approches- Assistance with Due Respect and Ownership* organizada por la Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID), Tokio, 5 de noviembre.

## SUNAGA, KAZUO

2004 "The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter". FASID Discussion Paper on Development Assistance núm. 3. Tokio, noviembre de 2004. Recuperado de <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/paper0411.pdf>>.



TRINIDAD, DENNIS

“Japan’s ODA at the Crossroads: Disbursement Patterns of Japan’s Development Assistance To Southeast Asia” en *Asian Perspective*. Vol. 38, núm. 2, pp. 95-125.

USCANGA, CARLOS, LÓPEZ RUBÍ, DANIELA y SOLANO SILVA,  
MARIANA ALEJANDRINA

2009 *El Dilema de la seguridad humana desde la perspectiva de las regiones del mundo*. México: FCPyS, UNAM.

USCANGA, CARLOS

2012 “Repensando la Cooperación Internacional para el Desarrollo de Japón: ¿Hacer Más con Menos?”, en Lemus, Daniel y Loaiza, Martha (coords.). *Sociedad Civil, Cooperación internacional para el desarrollo en los mundos regionales 3*, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, pp. 98-107.

YUMISAMA, FUKUDA

2004 “Brief History of Japan’s ODA”. Ponencia presentada en el seminario *Internacional Prospects and Issues Facing ODA: In Search of New Approaches-Assistance with Due Respect and Ownership* organizada por la Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID). Tokio, 5 de noviembre.

# **SOCIEDAD CIVIL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**GABRIELA SÁNCHEZ GUTIÉRREZ**

## **INTRODUCCIÓN**

**E**l objetivo de este capítulo es ofrecer un panorama general de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Para tal efecto, el primer apartado presenta algunas premisas y definiciones básicas del concepto de sociedad civil para comprender cómo ésta se expresa y actúa a través de organizaciones concretas que intervienen en muchos ámbitos del desarrollo y con muy diversos objetivos y estrategias de trabajo. El segundo apartado sitúa la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el ámbito de la CID. El tercer apartado explica algunas de las modalidades de intervención de las OSC como actores del desarrollo y de incidencia en el ciclo de las políticas públicas a nivel nacional e internacional y, finalmente, el cuarto apartado ofrece ejemplos concretos de participación de las OSC en diversos temas de la agenda de la CID.

**PUNTOS DE PARTIDA:****¿QUÉ SE ENTIENDE POR SOCIEDAD CIVIL?**

Hablar de “sociedad civil” se ha convertido en un lugar común. Todo el mundo parece entender de qué se habla cuando se hace alusión a ella. De hecho “sociedad civil” es un término que, en el marco de la globalización del planeta, se emplea prácticamente en todos los países y forma parte del discurso de los gobiernos, de los empresarios, de los medios de comunicación, de la banca multilateral, de la CID y, por supuesto, de la ciudadanía en general. Lo cierto es que es difícil explicar, de manera precisa y convincente la complejidad y amplitud del concepto de sociedad civil.

La utilidad práctica del término tiene que ver con la posibilidad que brinda para referirse a un fenómeno cada vez más visible y creciente en prácticamente todos los países del mundo y que parece ofrecer un sello de identidad, un sentido de pertenencia, un imaginario común a un sinnúmero de expresiones, asociaciones y agrupaciones sociales que se articulan en función de alguna causa específica. Y es que el concepto de sociedad civil es polisémico, es decir, tiene varios significados en función de su génesis y evolución teórica. No es la intención aquí profundizar en el desarrollo histórico del concepto, sin embargo, sí es importante tener un panorama general de su complejidad.

Uno de los primeros recortes para la definición del concepto lo aportan Cohen y Arato cuando proponen que la sociedad civil “es la esfera de interacción social entre el Estado y la economía, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”.<sup>1</sup> En efecto, esta acepción parte de las tres esferas de la estructura social: Estado, mercado y sociedad.

En ese amplio espacio que queda fuera del Estado y del mercado se encuentra todo tipo de agrupaciones, asociaciones y ciudadanos que se articulan con intereses propios en una causa común. De esta manera, estarían ahí

<sup>1</sup> Andrew Arato y Jean Cohen, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 8.

las expresiones del movimiento campesino e indígena, del movimiento urbano popular y sindical, identificadas ambas como organizaciones sociales; asociaciones de profesionistas, de empresarios, religiosas, políticas, universidades privadas, clubes sociales y deportivos, centros comunitarios y vecinales, entidades de defensa de los derechos humanos, de consumidores y, por supuesto, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), y las OSC. Ante esta amplia diversidad, a lo largo del tiempo han surgido diversas propuestas de clasificación de las OSC y, hoy por hoy, no hay un consenso claro en cuanto a cuál de ellas es la más pertinente.

Algunos autores introducen el término de *tercer sector*, prácticamente como equivalente al de sociedad civil. Este planteamiento que concibe al “fenómeno asociacionista” de la sociedad como el *tercer sector* tiene su origen en Estados Unidos, a partir de la división de las fuentes de producción de servicios sociales identificables en una economía capitalista. De esta manera, se habla de sector primario (agricultura, ganadería, pesca); sector secundario (procesos industriales de transformación) que puede ser público (organizaciones públicas y derivadas) o privado (empresas), y sector terciario (servicios no productivos de bienes que se prestan a la ciudadanía).<sup>2</sup>

Hablar de *tercer sector* significa cobijar bajo un mismo techo a una gran diversidad de organizaciones que no necesariamente comparten objetivos, prácticas, o formas de funcionamiento. Este enfoque, desarrollado por Lester M. Salomón en la Johns Hopkins University, pone énfasis en la caracterización e incluso en la medición de las asociaciones en cuanto a su dimensión, al tipo de actividad que realizan, su aporte a la economía, su capacidad de generar empleo, entre otros aspectos. Se trata de un abordaje que, más allá de la clasificación, busca también la cuantificación del fenómeno de las asociaciones.

Otro recorte está más enfocado en la génesis social de las asociaciones, es decir, en las condiciones económicas, políticas y sociales que les dan origen y

<sup>2</sup> Mario M. Roitter, “El Tercer Sector como representación topográfica de la sociedad civil”, en Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-32.

en la manera en que se relacionan con otros actores. Este abordaje tiene una perspectiva más política, basada en el análisis de las relaciones de poder y de la interacción de las organizaciones con el gobierno. Esta aproximación se aleja de la denominación de *tercer sector* y ha preferido hablar de “sociedad civil organizada”, de organizaciones de la sociedad civil, o bien, específicamente de organizaciones civiles y sociales. En este recorte de la sociedad civil se encuentran las organizaciones que tradicionalmente enfocan su quehacer hacia la promoción del desarrollo local y comunitario realizando diversos proyectos en el ámbito de lo micro-social, en zonas rurales y urbanas y, en general, desde una perspectiva que cuestiona el estado de ser las cosas y busca la transformación social. Esta delimitación articula a un tipo de asociaciones que históricamente se definen desde una postura crítica a toda forma de autoritarismo y violación a los derechos humanos y que ha reivindicado la autonomía y la lucha por la democracia en la mayor parte de los países de América Latina.

Pero nuevamente, tal y como Rodrigo Villar lo señala, la diversidad propia de este universo suele desconocerse cuando se habla en singular del sector y cuando se les adjudican a estas organizaciones proyectos sociales compartidos y funciones similares, o cuando se le menciona como un sujeto político unitario y “se asume que le son propios valores tales como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos valores y perspectivas son promovidos por un amplio número de organizaciones, no son necesariamente compartidos por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos histórico-políticos y no se derivan *a priori* de su estructura y forma de operación”.<sup>3</sup> En efecto, el riesgo nuevamente es caer en el error de considerar que la noción de sociedad civil se restringe sólo a este tipo de organizaciones, dejando fuera a cualquier otro, en particular a las que realizan actividades asistenciales, las de profesionales, religiosas, entre otras.

<sup>3</sup> Rodrigo Villar, *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, Dimensión y Tendencias*, Bogotá, Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales, CCONG, 2001, p. 16.

Detrás de este debate se encuentra también la visión en cuanto al papel del Estado. Podemos identificar, *grosso modo*, dos perspectivas que se enfrentan entre sí. Por un lado, la idea de un Estado cada vez más pequeño que pretende delegar muchas de sus responsabilidades en la sociedad civil; esta idea corresponde a un enfoque de corte neoliberal, derivado del llamado Consenso de Washington, y por otro lado, una postura que apunta más bien a un Estado garante de los derechos de la ciudadanía y a la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil organizada, entendiéndola como un conjunto de actores que realizan actividades de interés público y, por lo tanto, deben participar en los procesos de toma de decisiones relacionadas con asuntos y políticas públicas. La complejidad de esto es que, aunque se trata de dos visiones antagónicas, ambas refieren a la necesidad de una sociedad civil activa y propositiva. Entonces, la disputa se centra en el significado mismo de los términos que ambas posturas emplean indistintamente, tales como participación, democracia, construcción de ciudadanía, entre otros. Lo cierto es que no es posible homogeneizar a la sociedad bajo un mismo paraguas, de ahí que cualquier tipo de clasificación de las organizaciones de la sociedad civil tiene siempre sus limitaciones.

Aun así, es posible afirmar que el concepto de sociedad civil hace referencia a un *espacio* social, a una *esfera* de la sociedad, a una *arena* en la que se encuentran en disputa muy diversos conceptos, intereses y actores. Por lo anterior, cualquier intento de análisis de la sociedad civil pasa, necesariamente, por delimitar con precisión el tipo de actores sociales al que se hace referencia, sin pretender de ninguna manera que éstos sean o representen a la sociedad civil en su conjunto. Hacerlo así, como ya se vio, implicaría dejar fuera a otros sujetos sociales organizados, así como a toda la población no necesariamente organizada que también forma parte de la sociedad civil.

Por ello es mejor entender a la sociedad civil desde una perspectiva dinámica, con momentos de confluencia y de conflicto, y en donde se juegan intereses distintos y frecuentemente contradictorios. Así, el espacio de la sociedad civil no está predefinido, por el contrario, se construye permanentemente y

se desarrolla en el largo plazo y de manera distinta en cada país, dependiendo de su historia y del conjunto de características políticas, económicas, culturales y sociales que definen el entorno, que puede ser más o menos propicio en cada caso, para el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Para efectos de este trabajo, se entiende por OSC a una asociación integrada por ciudadanos con intereses comunes en algún ámbito de acción de la vida social y su desarrollo, y que realiza acciones de interés público y para el beneficio colectivo. Son organizaciones que se dan a sí mismas sus reglas de funcionamiento, que no tienen fines de lucro y que pueden o no estar constituidas formalmente. Se consideran en particular aquellas organizaciones que adoptan tres enfoques fundamentales como parte integral de sus estrategias de intervención: el trabajo para el desarrollo; la lucha por la democracia, y el enfoque de derechos. A continuación, algunas de sus características principales:

**Tabla 1.**  
**Rasgos característicos de las OSC**

a)	Buscan posicionarse de manera autónoma frente al gobierno y las distintas formas de poder institucionalizado (partidos políticos, fuerzas del mercado) desde una perspectiva crítica y propositiva.
b)	Se conciben a sí mismas como organizaciones que realizan acciones de interés público y, por tanto, actúan en la esfera pública para influir en el sistema político.
c)	Proponen y ponen en marcha estrategias de incidencia y control social a fin de participar activamente en las diversas fases del ciclo de las políticas públicas.
d)	Buscan distintas formas de intervención en la vida pública y de interacción con los gobiernos a partir de la reivindicación de la participación ciudadana en diversos niveles y espacios de toma de decisiones.
e)	Defienden el Estado de Derecho reivindicando el pleno ejercicio de los derechos integrales de la ciudadanía: derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales, indígenas.
f)	Proponen agendas sociales y políticas de cara al desarrollo y la profundización de la democracia de la vida pública.
g)	No pretenden conquistar el poder o integrarse a él.
h)	No tienen fines lucrativos.
i)	Establecen formas específicas de autorregulación social.

**Fuente:** Elaboración propia con base en: Lucía Álvarez, Nora Robotnikof, Alberto Olvera y Manuel Canto.

Un recorrido histórico sobre el surgimiento de las OSC en cada país es fundamental para comprender su alcance, su densidad y su capacidad de incidencia. Lo que resulta innegable es que en la actualidad las OSC se han convertido en actores de gran relevancia para el proceso de construcción de las democracias en el mundo y son reconocidas y tomadas cada vez más en cuenta como actores clave en la construcción de las agendas internacionales, tanto en el ámbito del desarrollo como de la cooperación internacional.

Finalmente, cabe hacer otra distinción importante relativa al uso de los términos ONG y OSC, con frecuencia empleados indistintamente. El término de ONG se usó por primera vez en 1945, en el marco de la creación de la Organización de las Naciones Unidas; en cuya Carta, en el artículo 71, se abrió la posibilidad de reconocer la existencia de organizaciones especializadas en distintos temas que reclamaban un lugar en las asambleas y en las diversas reuniones impulsadas por la ONU. Así, se creó el estatus consultivo de las ONG en el Consejo Económico y Social, ECOSOC, a través de la resolución 1996/31, que establece los requisitos de elegibilidad, así como los derechos y obligaciones de las ONG. En América Latina este término fue cuestionado por las organizaciones que rechazaban la idea de definir su identidad desde lo que no son. Surgieron entonces otras denominaciones como: Organizaciones Autónomas de Promoción al Desarrollo; Centros de Apoyo; Organizaciones de Asistencia Técnica, entre otras. En México este debate también tuvo lugar y, finalmente, se adoptó el nombre de Organizaciones de la Sociedad Civil que hoy por hoy prevalece en todo América Latina.

Sin embargo, en el ámbito internacional se continúa empleando el término de ONG. Para efectos de este trabajo, se entiende como ONG a las organizaciones internacionales o de países desarrollados que operan como Agencias de Cooperación al Desarrollo, canalizando recursos económicos a OSC de países en desarrollo, para el financiamiento a proyectos que buscan atender las necesidades de las poblaciones más pobres o excluidas.<sup>4</sup> Igualmente,

<sup>4</sup> Ejemplo de ellas son Oxfam Internacional, Solidaridad Bélgica, o varias agencias vinculadas a la Iglesia Católica como por ejemplo Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo en Francia, Misereor en Alemania, Broederlijk Delen en Bélgica, Trocaire en Irlanda. Véase Gabriela Sánchez



se emplea ONG para aludir a aquellas organizaciones internacionales que operan como grupos de *advocacy* o redes dedicadas a la defensa de una causa en particular y a la incidencia en instancias internacionales o nacionales de toma de decisiones.

### **LAS OSC Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

Varios autores se refieren a las OSC como “nuevos actores” de la cooperación internacional; sin embargo, hay que decir que la participación de estas organizaciones en el ámbito internacional data ya de hace muchos años. Basta con señalar la naturaleza transnacional en el surgimiento mismo y en la evolución de muchas OSC en América Latina en los años sesenta, pues desde su origen varias de estas organizaciones fueron impulsadas y financiadas por agencias de cooperación internacional no gubernamentales u ONG de países desarrollados, primordialmente europeos. Además de financiar sus proyectos, estas mismas agencias propiciaban el encuentro entre sus contrapartes o socias en América Latina, África y Asia, generando la creación de algunas redes de OSC en torno a temáticas específicas. Asimismo, las dictaduras en Sudamérica o las guerras en Centroamérica en los años ochenta generaron diversas redes de OSC que abogaban por la defensa de los derechos humanos y por la paz, generando lazos de solidaridad entre organizaciones, acciones colectivas de información a la opinión pública en el ámbito internacional, generación de proyectos de desarrollo, entre otras muchas acciones. Así, los vínculos de cooperación internacional entre las propias OSC datan también de hace muchos años y se enfocaron al intercambio de conocimiento, de información, de metodologías de trabajo y a propiciar procesos de formación y capacitación para la promoción del desarrollo local y comunitario. Se podría afirmar que hacían, desde entonces y sin denominarlo así, cooperación *sur-sur*, pero en el ámbito de lo no gubernamental.

---

Gutiérrez, “Actores no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo” en Citlali Ayala y Jorge A. Pérez, *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, México, Instituto Mora, 2012, pp. 137-158.

Lamentablemente estos esfuerzos son generalmente desconocidos o no reconocidos puesto que, desde otra perspectiva, las relaciones internacionales se han considerado tradicionalmente como un ámbito de actividad exclusiva de los gobiernos. Máxime cuando se entiende a la CID como un instrumento de la política exterior de los países. Sin embargo, en el marco de la globalización actual, es evidente que hay una amplia variedad de actores que intervienen en la realidad internacional, de modo tal que hoy por hoy esta realidad no puede entenderse sólo desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales. “Así, los gobiernos han dejado de ser las únicas voces autorizadas para hablar por las sociedades que buscan representar, y los actores no estatales demandan su propio espacio en el debate político internacional, mientras aumentan su presencia y capacidad de incidencia en espacios y agendas internacionales”.<sup>5</sup>

En suma, a lo largo de los años las diversas expresiones de la sociedad civil han logrado tener cada vez mayor reconocimiento por parte de sus propios gobiernos y sociedades, así como de organismos internacionales, de modo tal que, en términos prácticos, la presencia y la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en diversos foros internacionales y como actoras del desarrollo y de la cooperación internacional es prácticamente ineludible en la actualidad.

### ¿CÓMO PARTICIPAN LAS OSC EN LAS ACCIONES DE CID?

Hay muy diversas formas en las cuales las OSC participan en el ámbito de la CID y estas formas de participación han ido evolucionando. A continuación, se caracterizan las principales modalidades de participación:

<sup>5</sup> Brisa Cecon Rocha, *La sociedad civil como actor de las relaciones internacionales a través de la diplomacia ciudadana: casos destacados de las organizaciones de la sociedad civil mexicana*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2016, p. 4.

<b>Modalidad</b>	<b>Descripción</b>
a) Las OSC como formuladoras y ejecutoras de proyectos de desarrollo con recursos de la cooperación internacional.	OSC nacionales u ONG internacionales participan en convocatorias emitidas por diversas agencias de cooperación internacional, sean de gobierno o no gubernamentales, de organismos internacionales o nacionales, y presentan sus proyectos a concurso sobre diferentes temáticas. De ser seleccionados, los ejecutan según las reglas de operación o los lineamientos establecidos.
b) Las OSC como participantes activas en foros internacionales sobre cooperación y desarrollo.	Las OSC participan, de manera individual o a través de redes, en las Cumbres Internacionales convocadas por las Naciones Unidas, la OCDE, u otros organismos internacionales sobre distintos temas de la agenda internacional. Esta forma de participación ha cambiado a lo largo del tiempo. Con frecuencia las OSC participaban en eventos paralelos a las Cumbres, desde los cuales emitían mensajes, por lo general críticos a los pronunciamientos que se realizaban en los eventos formales. Poco a poco las OSC han logrado espacios de participación formal en las diferentes Cumbres, bajo ciertas condiciones.
c) Las OSC como grupos de presión.	Las OSC participan a fin de ejercer presión social e influir en los tomadores de decisiones sobre diversos temas de la agenda favorables a sus intereses. En general realizan estas actividades a través de manifestaciones o pronunciamientos públicos. Con el tiempo, el cabildeo o las acciones enfocadas a la incidencia en las políticas de cooperación internacional se han profesionalizado paulatinamente a fin de garantizar la libre participación política de los actores sociales y su posibilidad de influencia efectiva.
d) Las OSC como grupos de advocacy o think tanks.	Las OSC participan a través de estrategias enfocadas a lograr el apoyo, tanto de la opinión pública como de los tomadores de decisiones, para una causa en particular. Estas acciones buscan crear un entorno favorable a dichas causas para influenciar los procesos de toma de decisiones. Así, existen centros de investigación o think tanks especializados en ciertos enfoques y temas que se dedican al estudio y documentación de causas determinadas y a la formulación de propuestas concretas. Crean espacios de diálogo y debate, e incluso realizan actividades de capacitación para futuros tomadores de decisiones.
e) Las OSC como consultoras contratadas por diversos actores de la cooperación internacional.	Participan como expertas en diversos temas de la agenda del desarrollo y en procesos de planeación, monitoreo, seguimiento o evaluación de proyectos, programas, o políticas públicas. Esta forma de participación ocurre, en general, por la vía de contratos de servicios especializados. Cabe señalar que la necesidad de transparencia y rendición de cuentas ha obligado a muchas agencias de cooperación internacional a contratar expertos para realizar evaluaciones externas de los proyectos que financian, dando lugar a un verdadero “mercado de la consultoría” en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

**Fuente:** Elaboración propia.

En general, las OSC emplean las distintas formas de participación descritas de manera combinada y la distinción entre una u otra modalidad depende del énfasis y el contexto en el cual participan.

### **EJEMPLOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA AGENDA DE LA CID**

#### *Ejemplo 1: BetterAid; Foro de OSC para la Eficacia del Desarrollo; Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo*

Un buen ejemplo es la participación de la sociedad civil en la Agenda de la Ayuda Eficaz al Desarrollo, proceso empujado inicialmente por *BetterAid* (Mejor Ayuda) y por el Foro de OSC para la Eficacia del Desarrollo. La plataforma *BetterAid* fue creada en 2007, articulando a cerca de 700 OSC de varios países del mundo para trabajar en temas vinculados a la CID. Esta plataforma fue líder y representante oficial de las OSC en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda organizado por la OCDE en septiembre de 2008 en Accra, Ghana<sup>6</sup>. Su objetivo inicial fue “monitorear e influenciar la implementación del Programa de Acción de Accra desde una perspectiva relacionada con la sociedad civil”.<sup>7</sup>

Por otra parte, el Foro de OSC para la Eficacia del Desarrollo nació como “un espacio global y ampliamente participativo dirigido por y para las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo cuyo objetivo es mejorar el

<sup>6</sup> Ha habido cinco grandes eventos sobre el tema de la eficacia de la ayuda en el ámbito internacional que han dado lugar a una agenda fundamental para la cooperación internacional y el desarrollo. El primero de ellos llevado a cabo en Roma en 2003; el Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, llevado a cabo en París en 2005; el Tercer Foro se realizó en Accra, Ghana, en 2008 y el Cuarto Foro en Busan, Corea del Sur, en 2011. Finalmente, en abril de 2014 se llevó a cabo en la Ciudad de México la Primera Reunión de Alto Nivel sobre la Alianza Global para una Cooperación Efectiva para el Desarrollo. Para una síntesis de estos eventos véase Prudencio Oscar Mochi y Cristina Girardo, *Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 2015, pp. 77-112.

<sup>7</sup> Sitio Web de BetterAid, consultado en línea: <<http://www.betteraid.org/?q=content/about-better-aid>>.

impacto de su trabajo en pos del desarrollo y promover políticas y prácticas gubernamentales más favorables para las OSC”.<sup>8</sup> Tuvo tres objetivos iniciales: a) alcanzar un consenso sobre una serie de principios mundiales para la eficacia del desarrollo; b) desarrollar directrices para que las OSC implementen dichos principios, y c) promocionar entre los gobiernos un ambiente más propicio para que las OSC operen.

Con estos objetivos, el Foro llevó a cabo una serie de consultas nacionales, regionales y temáticas con OSC de muchos países del mundo a fin de construir consenso sobre los elementos constitutivos de lo que llamaron la eficacia del desarrollo. Así, entre las principales contribuciones del Foro está la formulación de los Principios de Estambul, aprobados en 2010 por 170 delegados de 82 países, y son los siguientes:

**Tabla 2.**  
**Principios para la Eficacia del Desarrollo**

1. Respetar y promover los derechos humanos y la justicia social.
2. Incorporar la equidad y la igualdad de género a la vez que promover los derechos de las mujeres y las niñas.
3. Centrarse en el empoderamiento, la apropiación de la democracia y la participación de todas las personas.
4. Promover la Sostenibilidad Ambiental.
5. Practicar la transparencia y la rendición de cuentas.
6. Establecer alianzas equitativas y solidarias.
7. Crear y compartir conocimientos y comprometerse con el mutuo aprendizaje.
8. Comprometerse con el logro de cambios positivos y sostenibles.

**Fuente:** Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo. Recuperado de <http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principiosdeosc-estambul-final.pdf>

Posteriormente, en el 2011 se llevó a cabo una asamblea general de OSC en Siem Reap, Camboya, en la cual se acordó el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC. Este Marco fue un aporte fundamental en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizado a finales

<sup>8</sup> Sitio Web del Foro de OSC para la Eficacia del Desarrollo, consultado en línea: <http://cso-effectiveness.org/pagina-de-inicio,092?lang=es>.

del mismo año en Busan, Corea del Sur. Se trató de una declaración colectiva sobre el papel de las OSC como actores del desarrollo, sobre los principios que guían su trabajo y sobre los componentes básicos de un ambiente propicio para su desarrollo.

Tras una evaluación sobre los logros de las OSC en la agenda de la eficacia de la cooperación para el desarrollo, así como sobre sus limitaciones, tanto el Foro de OSC como BetterAid, de manera conjunta, consideraron pertinente articular esfuerzos para ofrecer una mejor respuesta a esta agenda. Así, durante el 2012, ambas plataformas de OSC acordaron sumar esfuerzos y crear la Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo (AOED). La reunión que establece el mandato y estructura de la nueva Alianza se realizó en diciembre de 2012 en Nairobi, Kenia. La AOED se propuso trabajar conjuntamente a escala mundial para defender y promover una agenda transformadora del desarrollo y la cooperación al desarrollo, basada en los derechos humanos, el trabajo decente, la sostenibilidad ambiental, la dignidad y la justicia para una mejor subsistencia de quienes viven en pobreza. Un segundo objetivo fue proteger los logros políticos conseguidos en París, Accra y Busan, así como trabajar para mejorar la propia eficacia de las OSC y crear un entorno favorable para la sociedad civil.<sup>9</sup>

### *Ejemplo 2: Beyond 2015: La nueva Agenda del Desarrollo*

Otro ejemplo de participación de la sociedad civil en la CID es la Campaña *Beyond 2015*, (Más allá del 2015). Esta campaña se creó en el 2010 a fin de construir un movimiento global de la sociedad civil centrado en la agenda de desarrollo para después del 2015. Fue una campaña de *advocacy* que se planteó lograr dos objetivos clave:

1. “Un marco global, amplio y multi-temático para suceder a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), basado en las posiciones y propuestas de políticas de la Campaña *Beyond 2015*.”

<sup>9</sup> Véase la Declaración de Nairobi para la Eficacia al Desarrollo, consultada en línea: <[http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/es\\_declaracion\\_de\\_nairobi\\_final.pdf](http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/es_declaracion_de_nairobi_final.pdf)>.

2. Un proceso participativo e inclusivo para desarrollar dicho marco, que respondiera a las voces de las personas directamente afectadas por la pobreza y la injusticia.”<sup>10</sup>

*Beyond 2015* articuló a OSC tanto del Norte como del Sur Global compartiendo el liderazgo de la campaña y trabajó activamente para abrir espacios para las OSC, en particular del Sur, en las reuniones y eventos de la ONU en Nueva York. En el caso de la región de América Latina y El Caribe, la campaña logró impulsar procesos de consulta en ocho países: Brasil, Colombia, Guatemala, Haití, México, Perú, República Dominicana, y Uruguay. En México se organizaron actividades informativas y de difusión, así como reuniones y talleres con organizaciones civiles y sociales, promoviendo la reflexión crítica sobre el marco de los ODM, buscando un nuevo enfoque basado en los derechos humanos, la sustentabilidad, la igualdad, y la democracia. Los resultados de tales actividades fueron nutriendo posiciones y recomendaciones para el proceso regional y global de la Campaña *Beyond 2015*.<sup>11</sup> Asimismo, la campaña en México junto con otras organizaciones y redes mexicanas que también dan seguimiento a la Agenda Post 2015, sostuvieron reuniones mensuales con la Dirección General de Temas Globales y con la Dirección General de Vinculación con las OSC de la Secretaría de Relaciones Exteriores antes de cada periodo de sesiones de la ONU en las que se daban las negociaciones intergubernamentales. Ello contribuyó, sin duda alguna, a nutrir el importante trabajo que México realizó en estas negociaciones para posicionar temas estratégicos en la agenda 2030.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Véase Sitio Web de *Beyond 2015* en <<http://www.beyond2015.org/objectives-and-guiding-principles-beyond-2015>>.

<sup>11</sup> Véase Alianza Democrática de Organizaciones Civiles; *Beyond 2015*; Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y El Caribe, en línea: <<http://adoc-mexico.org.mx/presentacion/>>.

<sup>12</sup> El trabajo del gobierno de México para integrar a la sociedad civil en la construcción de la nueva agenda de desarrollo está detalladamente descrito en un artículo de Miguel Díaz Reynoso y Clara Diez de Sollano sobre “El diálogo con la sociedad civil: el reto de la articulación”, publicado por la *Revista Mexicana de Política Exterior*, enero-abril de 2015, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 103, México, 2015, pp. 145-165.

Entre sus logros principales, la campaña señala haber enriquecido el debate del post 2015 mediante la inclusión de las perspectivas de la gente que vive en pobreza, injusticia y marginación. Asimismo, señalan haber contribuido a fortalecer el entendimiento entre sus agremiadas, sobre el complejo proceso de construcción de la nueva agenda de desarrollo, manteniéndolas siempre al tanto de los avances, incorporándolas a grupos de trabajo e invitándolas a sumarse a la Campaña.

Muchos aprendizajes y recomendaciones se desprenden de esta campaña, dirigidos tanto a los gobiernos como a las OSC. Entre ellas, la necesidad de contribuir a la apropiación de la agenda 2030; desarrollar alianzas multi-actor; garantizar la participación de las OSC en el monitoreo de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); luchar contra la corrupción y fortalecer el acceso de las OSC a información; construir confianza entre OSC y los gobiernos en sus distintos niveles; construir mecanismos para el diálogo abierto entre OSC y gobiernos a través de procesos transparentes de participación. Al concluir la campaña se llevó a cabo una evaluación externa en la que se destacan los principales logros, debilidades y recomendaciones.<sup>13</sup>

### *Ejemplo 3: La Realidad de la Ayuda*

La Red *La Realidad de la Ayuda*, creada en 1993, articuló a OSC tanto países del Norte como del Sur, pero ha sido coordinada, desde sus orígenes, por organizaciones del Sur. Su propósito es promover políticas nacionales e internacionales que contribuyan a la erradicación de la pobreza en el mundo. Sus objetivos estratégicos son: a) proveer reportes confiables y bien documentados sobre el desempeño de la ayuda internacional; b) influir a los tomadores de decisiones, a nivel nacional e internacional, en el Norte y en el Sur, a través de cabildeo y diálogo político; c) contribuir a un debate informado sobre el rol de la ayuda en la erradicación de la pobreza; d) incrementar el conoci-

<sup>13</sup> Véase Campaña Más allá del 2015. Evaluación Final. Diciembre de 2015. Evaluación realizada por Maruxa Cardama, consultora externa. Consultada en línea: <[http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Beyond2015%20final%20evaluation\\_ShortESP\\_Final%2010%20Feb%202016.pdf](http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Beyond2015%20final%20evaluation_ShortESP_Final%2010%20Feb%202016.pdf)>.



miento público sobre políticas de cooperación al desarrollo con rendición de cuentas en los países donantes, y e) facilitar la colaboración y el aprendizaje compartido entre OSC de todas las regiones del mundo para ampliar su capacidad de *advocacy* para una cooperación al desarrollo efectiva.

“La Realidad de la Ayuda pública informes regulares y confiables sobre la CID y sobre el alcance efectivo de las acciones con las que los gobiernos del Norte y del Sur tratan las extremas desigualdades y las injusticias estructurales, sociales y políticas que arraigan a los pueblos en la pobreza. Estos reportes proveen un análisis crítico de cómo los gobiernos dirigen los asuntos referidos a la pobreza y cómo las políticas de ayuda y cooperación son puestas en práctica.”<sup>14</sup> La Realidad de la Ayuda ha participado activamente en los eventos y procesos detonados en el marco de las diversas agendas de la CID, constituyéndose como un claro ejemplo de *advocacy*. La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, (ALOP)<sup>15</sup>, participa desde los orígenes en esta iniciativa y representa a América Latina en sus deliberaciones.

#### *Ejemplo 4: Las OSC mexicanas*

Aunque en la actualidad hay muchas experiencias de participación de las OSC mexicanas en el ámbito de la CDI, éstas no siempre son conocidas debido a que, en ocasiones, se han llevado a cabo de manera individual y poco articulada. Una forma de participación es a través de la membresía en redes como la ALOP que, como ya se dijo, ha desempeñado un papel central y representativo de la región en todas las iniciativas antes descritas. Si bien hay organizaciones que han acumulado mucha experiencia a través de su participación en los distintos foros internacionales, es hasta recientemente que se están fortaleciendo espacios de participación colectiva y articulada de organizaciones mexicanas.

<sup>14</sup> Véase *La Realidad de la Ayuda*, en el sitio web de ALOP, en <http://www.alop.org.mx/?q=realidad-de-la-ayuda>>. También puede consultarse la página de The Reality of Aid, <http://www.realityofaid.org/roa-profile/>>.

<sup>15</sup> Véase el sitio web de ALOP en <http://www.alop.org.mx>>.

Un ejemplo es la Coalición de Acción Internacional para el Desarrollo México (CAIDMEX)<sup>16</sup> creada en el 2014 y que articula a OSC nacionales e internacionales basadas en México y que busca incidir colectivamente en espacios internacionales relacionados con el desarrollo y la cooperación internacional. Su objetivo es posicionar a la sociedad civil como un actor de la gobernanza global y local con el fin de garantizar el desarrollo inclusivo y eliminar la pobreza extrema y la desigualdad. Más específicamente la coalición busca incidir en la política exterior mexicana y fomentar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno en materia de desarrollo y derechos humanos. Asimismo tiene como objetivo la generación de puentes entre las agendas locales y globales, así como fortalecer las capacidades de la sociedad civil mexicana para la *diplomacia ciudadana*.<sup>17</sup> Entre las agendas y espacios en que ha participado activamente están: los Objetivos de Desarrollo del Milenio y Agenda Post-2015, las Cumbres del G20 y C20, la Agenda del Financiamiento para el Desarrollo y las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de la Organización de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Otro ejemplo importante es la creación del Comité Mixto México-Haití, cuyo propósito fue fortalecer la vinculación entre sociedades civiles mexicana y haitiana con el fin de emprender acciones conjuntas para la reconstrucción de Haití en el mediano y largo plazos, como respuesta ante la emergencia derivada del terremoto de 2010<sup>18</sup>. Por razones de espacio no es posible describir

<sup>16</sup> Las organizaciones fundadoras de CAIDMEX son: Corporativa de Fundaciones, El Barzón Nacional, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., Investigación, Organización y Acción Comunitaria Altepétl A.C., Oxfam México, Save The Children México, The Hunger Project México, World Vision México.

<sup>17</sup> En México y en América Latina, el concepto *diplomacia ciudadana* ha sido utilizado para caracterizar la participación de la sociedad civil en tres tipos de procesos: los que buscan resolver conflictos de manera independiente o complementaria a los esfuerzos diplomáticos tradicionales; los que buscan promover la interculturalidad y la buena imagen de un país ante el exterior con el apoyo de sus ciudadanos; o bien, para describir las acciones de incidencia de dicho sector en organismos multilaterales y agendas internacionales. Véase Brisa Cecon, *La Sociedad Civil como Actor de las Relaciones Internacionales a través de la Diplomacia Ciudadana: Casos destacados de las Organizaciones de la Sociedad Civil Mexicana*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2016, p. 4.

<sup>18</sup> Véase información sobre el Comité Mixto México-Haití en: <[http://centrolindavista.org.mx/comite-mixtohaiti-mexico/archivos\\_index/](http://centrolindavista.org.mx/comite-mixtohaiti-mexico/archivos_index/)>.

aquí los muchos ejemplos de participación de la sociedad civil en las agendas de la CID. Pero en conclusión, así como no es posible pensar el desarrollo sin una perspectiva internacional, hoy en día es también imposible pensar las diversas agendas de la cooperación internacional sin considerar a la inclusión de las OSC como actoras autónomas de interés público.

### FUENTES DE REFERENCIA

ÁLVAREZ, LUCÍA (coord.)

2002 *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Red de Investigadores sobre Organizaciones Civiles, REMISOC, Plaza y Valdés.

ARATO, ANDREW Y COHEN,

2000 *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.

BATTA FONSECA, VÍCTOR

2008 *Sociedad Civil Global y Estado Transnacional. Movimientos de resistencia contra el orden imperial*, Cenzontle, Grupo Editorial, Ciudad de México.

BUTCHER, JACQUELINE Y MARÍA GUADALUPE SERNA (coord.)

2006 *El Tercer Sector en México. Perspectivas de Investigación*, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.

CADENA ROA, JORGE (coord.)

2004 *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.

CANTO, MANUEL

2008 “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, en *Revista Política y Cultura*, núm. 30, pp. 9-37, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.

CECCON, BRISA

2016 *La sociedad civil como actor de las relaciones internacionales a través de la diplomacia ciudadana: casos destacados de las organizaciones de la sociedad civil mexicana*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

CORTÉS LORENA y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ GABRIELA (coord.)

2011 *Una fotografía de la Sociedad Civil en México. Informe analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil*. CEMEFI e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, México.

DÍAZ REYNOSO MIGUEL y ANTONIO ALEJO JAIME (coord.)

2013 “Sociedad Civil y política exterior en México”, Instituto Matías Romero, SRE, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 98, agosto de 2013, México.

DÍAZ, MIGUEL y DIEZ DE SOLLANO, CLARA

2015 “El diálogo con la sociedad civil: el reto de la articulación”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, enero-abril de 2015, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 103, México.

MOCHI, PRUDENCIO y GIRARDO, CRISTINA

2015 *Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.

OLVERA, ALBERTO

2003 *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana, México.

OLVERA, ALBERTO

2004 “Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil”, en Cadena Roa, Jorge (coord.), *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy*, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.

RABOTNIKOF, NORA

2005 *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México.

ROITTER, MARIO M.

“El Tercer Sector como representación topográfica de la sociedad civil”, en Mato, Daniel (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-32.

SALAMON, LESTER M.

1995 *Partners in Public Services: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

SALAMON, LESTER M

1999 *America's nonprofit sector: a primer*. The Foundation Center, segunda edición, Nueva York.

SÁNCHEZ, GABRIELA

2012 “Actores no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo”, en Ayala, Citlali y Pérez, Jorge A., *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, México, Instituto Mora.

VILLAR, RODRIGO

2001 *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, Dimensión y Tendencias*, Bogotá, Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales, Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales, CCONG, Bogotá.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

ALIANZA DE OSC PARA LA EFICACIA DEL DESARROLLO

Recuperado de <http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principiosdeosc-estambul-final.pdf>.

**BETTERAID**

*<<http://www.betteraid.org/?q=content/about-better-aid>>.*

**FORO DE OSC PARA LA EFICACIA DEL DESARROLLO**

*<<http://cso-effectiveness.org/pagina-de-inicio,092?lang=es>>.*

**LOS PRINCIPIOS DE ESTAMBUL**

*<<http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principiosdeoscestambul-final.pdf>>.*

**DECLARACIÓN DE NAIROBI PARA LA EFICACIA AL DESARROLLO**

*<[http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/es\\_declaracion\\_de\\_nairobi\\_final.pdf](http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/es_declaracion_de_nairobi_final.pdf)>.*

**BEYOND 2015**

*<<http://www.beyond2015.org/objectives-and-guiding-principles-beyond-2015>>.*

**ALIANZA DEMOCRÁTICA DE ORGANIZACIONES CIVILES; BEYOND 2015; MESA DE ARTICULACIÓN DE ASOCIACIONES NACIONALES Y REDES DE ONGS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**

*<<http://adocmexico.org.mx/presentacion/>>.*

**CAMPAÑA MÁS ALLÁ DEL 2015. EVALUACIÓN FINAL. DICIEMBRE DE 2015. EVALUACIÓN REALIZADA POR MARUXA CARDAMA, CONSULTORA EXTERNA**

*<[http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Beyond2015%20final%20evaluation\\_ShortESP\\_Final%2010%20Feb%202016.pdf](http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Beyond2015%20final%20evaluation_ShortESP_Final%2010%20Feb%202016.pdf)>.*

**ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN, ALOP**

*<<http://www.alop.org.mx>>.*

**THE REALITY OF AID**

*<<http://www.realityofaid.org/roa-profile/>>.*

**COMITÉ MIXTO MÉXICO-HAITÍ**

*<[http://centrolindavista.org.mx/comitemixtohaiti-mexico/archivos\\_index/](http://centrolindavista.org.mx/comitemixtohaiti-mexico/archivos_index/)>.*



# MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍA

GUSTAVO SOSA NÚÑEZ

## INTRODUCCIÓN

Los patrones de producción y consumo que las sociedades han adoptado a través del tiempo están repercutiendo gravemente en el entorno ambiental. Las consecuencias ya son visibles a escalas local, regional, nacional, internacional y mundial. Es en este sentido que el cambio climático ha sido entendido, reconocido y aceptado; permeando hacia ámbitos político, económico, social, cultural, y energético, por citar algunos. En esta dinámica, reconocedores y detractores de las implicaciones ambientales y climáticas de las actividades humanas han planteado propuestas sobre los caminos a seguir para mitigar y adaptarse al cambio climático, mejorar las condiciones ambientales actuales y asegurar el abastecimiento energético. También se ha promovido la importancia de gestionar adecuadamente los servicios que diferentes instancias ambientales pueden proveer, como los bosques al fungir como reservorios de carbono.

En esta tónica, la cooperación internacional para el desarrollo (CID), en materia medioambiental, climática y energética puede darse en ámbitos científico, tecnológico, técnico, cultural y educativo. La transversalidad de la procuración ambiental así lo infiere. Diversos esquemas de cooperación



apuntan específicamente a la conservación y protección del medio ambiente, otros a combatir el cambio climático, o a promover el desarrollo energético.

Esta contribución presenta un breve recuento sobre el contexto en el cual se encuentra la CID en materia medioambiental, climática y energética. La primera parte muestra el contexto general en el cual se encuentra la cooperación internacional para el medio ambiente. Incluye ejemplos de instrumentos desarrollados en el plano internacional. La segunda parte expone que el constante desgaste ambiental apunta a un cambio climático de escala planetaria que recíprocamente ocasiona modificaciones en ecosistemas locales y regionales. En este sentido, la interacción entre el medio ambiente y el cambio climático permite relacionar sus respectivos esquemas de cooperación internacional. También involucran a los procesos de generación de energía. La tercera parte explica que, al provenir esencialmente de combustibles fósiles, la energía que se utiliza en la actualidad contribuye al cambio climático mientras deteriora el ambiente. De ahí la importancia de virar hacia esquemas de generación de energía renovable, misma que cobra mayor relevancia si se considera que la energía es la clave del desarrollo. En este sentido, se comenta sobre los esquemas de cooperación internacional referente a energía proveniente de combustibles fósiles, así como la de carácter renovable.

Quizá debido a la reticencia a cambiar el modelo de generación y consumo de energía actual, también se ha fomentado la generación planeada y sustentable de servicios ambientales, que son los beneficios que la humanidad recibe de la naturaleza. El cuarto apartado presenta estos servicios como casos de CID; seguido por una valoración sobre la relevancia del financiamiento para la cooperación internacional en materia ambiental. Para ello, enlista algunos casos. La contribución cierra con apuntes sobre la importancia de la cooperación internacional para mejorar las condiciones climáticas y ambientales actuales, mientras la humanidad verdaderamente transita al uso de fuentes renovables de energía.

## COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE

El medio ambiente tiene una fuerte presencia en materia de CID. Su relación con el combate a la pobreza, la gestión económica, la buena gobernanza, el estado de derecho, procesos de decisión democráticos, derechos humanos y ayuda asistencialista implica su inclusión en cualquier esquema destinado a fomentar el desarrollo de los pueblos. El medio ambiente es uno de los ámbitos en los que se hace más énfasis al conceptualizar a la cooperación internacional.

Desde el siglo pasado, al apreciar la creciente tendencia de degradación ambiental, la comunidad internacional empezó a establecer diversos acuerdos internacionales, algunos de los cuales considerarían al desarrollo como concepto central. A través de áreas temáticas se empezaron a identificar acciones para atacar diversos problemas. Así, se han logrado varios convenios a nivel mundial sobre contaminación atmosférica, protección a la capa de ozono, control sobre residuos peligrosos, químicos y pesticidas, el ambiente marino, diversidad biológica, vida silvestre, conservación, agua dulce, manglares, y desertificación, entre otros. También surgen convenios para zonas geográficas específicas. El Mar Báltico, el Océano Atlántico Norte, África Central y Occidental, el Mar Mediterráneo, el sureste del Océano Pacífico, y Mesoamérica son algunas regiones con casos específicos de cooperación internacional constituidos legalmente.

Los países con recursos disponibles para acciones de este tipo, junto con organizaciones con mandatos específicos en esta dirección, establecen las políticas e instrumentos que mejor convenga a sus intereses. Así, la agenda de cooperación ambiental queda influenciada por perspectivas diversas. Algunas son:

- Área geográfica de influencia de los países emisores de ayuda.
- Necesidades de los países receptores de la ayuda.
- Estado de desarrollo de países receptores.
- Política interna y exterior de países emisores y receptores.
- Antecedentes históricos (lazos coloniales, acuerdos comerciales, etc.) entre emisores y receptores.

Independientemente de los argumentos, la importancia del medio ambiente en los esquemas de CID ha incrementado. Esto se ejemplifica con la transición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), presentados en el año 2000 y en los que la sostenibilidad del medio ambiente merecía uno de los ocho objetivos, hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), que tienen una esencia ambiental indiscutible. Doce de los 17 objetivos presentan este matiz; mientras que el resto está implícitamente relacionado si lo que se busca es una perspectiva complementaria sobre el desarrollo y el medio ambiente. La perspectiva global de los ODS hace ver que la comunidad internacional entiende el carácter mundial tanto de las consecuencias ambientales de las actividades humanas, como de las acciones a realizar. En esta dinámica se encuentra el cambio climático, aunque ha sido desagregado del tema ambiental sustentable al tener su propio esquema de cooperación internacional.

## CAMBIO CLIMÁTICO

Desde sus orígenes, la Tierra ha experimentado cambios en el clima. Las eras glaciales son un ejemplo. También existen modificaciones que suceden en períodos menores de tiempo –décadas– como la distribución de la precipitación, la temperatura de la superficie terrestre y los océanos. Dichos ejemplos corresponden al fenómeno llamado “cambio climático”. Además de darse de manera natural, se ha reconocido que las actividades humanas han contribuido al cambio climático, especialmente a partir de la Revolución Industrial. De hecho, hay estudios que ubican a la humanidad como fuerza geológica, al haber ya impedido la próxima era glacial.<sup>1</sup> Las emisiones de gases de efecto invernadero y el cambio en el uso del suelo de la tierra son sólo dos razones del calentamiento global que fomenta el cambio climático. También hay causas socio-políticas, como la parsimonia para tomar acciones contundentes y los argumentos de pue-

<sup>1</sup> A. Ganopolski, R. Winkelmann, y H. J. Schellnhuber, “Critical insolation-CO<sub>2</sub> relation for diagnosing past and future glacial inception”, *Nature*, 2016, vol. 529, pp. 200-203. [DOI: 10.1038/nature16494]. Recuperado de <<http://www.nature.com/nature/journal/v529/n7585/full/nature16494.html>>.

blos y gobiernos sobre su derecho al desarrollo —en su concepción de cubrir sus necesidades energéticas a partir de recursos fósiles. Las causas comerciales e industriales son de igual o mayor relevancia, pues son quienes detentan el poder para virar a esquemas de consumo realmente sustentables. También se pueden citar trasfondos culturales y religiosos, cuyo enfoque antropocentrista ubica a la naturaleza —por ende, el planeta— en una posición de insumo, si no es que de inferioridad. La lista no es exhaustiva, sólo representativa.

Sabiendo que el problema compete a todos los pueblos —y que el clima se considera un bien global común—, los gobiernos nacionales han utilizado las estructuras internacionales para establecer mecanismos de cooperación para mitigar y adaptarse al cambio climático. Así surgió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A partir de su entrada en vigor en 1994, se han celebrado 21 Conferencias de las Partes (COP), en las que se han buscado —a veces, logrado— consensos sobre el camino a seguir. La reunión celebrada en París, en diciembre de 2015, despertó entusiasmo. La comunidad internacional aplaudió los esfuerzos diplomáticos para lograr el acuerdo final. Cinco aspectos cruciales fueron identificados: La reducción de emisiones lo suficientemente rápida para alcanzar los objetivos de temperatura (mitigación), el fortalecimiento de las habilidades de los países para afrontar los impactos climáticos (adaptación), la recuperación ante tales impactos (pérdida y daños), un sistema transparente y de alcance mundial que contabilice las emisiones globales, y el apoyo —incluido el financiero— que puede darse para construir futuros limpios y resilientes.<sup>2</sup>

La disposición es el primer paso en la dirección correcta. Desafortunadamente ha tomado demasiado tiempo —desde 1994— consensuar posturas. Ahora siguen las acciones, pero si los tiempos de trabajo continúan como hasta ahora, los efectos serán irreversibles. La concentración de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en la atmósfera del planeta continúa una tendencia creciente. Ya rebasó el límite

<sup>2</sup> CMNUCC, *Acuerdo histórico sobre el cambio climático en París*, 12 de diciembre de 2015. Recuperado de <<http://newsroom.unfccc.int/es/bienvenida/final-cop21/>>.

de 400 partes por millón (ppm) a nivel global durante un mes.<sup>3</sup> Este hito es preocupante cuando se sabe que el nivel seguro de CO<sub>2</sub> en la atmósfera es de 350 ppm.<sup>4</sup> Aunado a esto, los pronósticos para reducir emisiones no son alentadores. En países en vías de desarrollo se necesita inversión e infraestructura, lo cual lleva disposición y tiempo. Por su parte, la Unión Europea (UE) no está en condiciones de cumplir sus compromisos de la COP21 debido a los permisos de emisión negociables ya existentes, la reticencia de países cuyas economías dependen del carbón –como Polonia–, así como el precio de este elemento.<sup>5</sup> Tampoco abona la recientemente presentada estrategia sobre seguridad energética basada en gas natural.<sup>6</sup> La misma tendencia ambivalente se observa en los países con grandes índices de polución. Mientras que la India promete transitar hacia el uso de energías renovables, para lo cual argumenta necesitar 2.5 trillones de dólares para 2030,<sup>7</sup> defiende su derecho al crecimiento económico. Para ello, busca asegurar su abastecimiento energético. El problema es que el fomento al carbón limpio –un concepto referente a reducir los efectos ambientales de este elemento mediante múltiples tecnologías– destaca como medida política de acción.<sup>8</sup> Por su parte, parece que China ya alcanzó el pico de sus emisiones contaminantes debido a una contracción de su economía y a las políticas para reducir el carbono antropogénico.<sup>9</sup> Esto es buena noticia para una

<sup>3</sup> NASA. “Carbon Dioxide. Latest Measurement: January 2016: 402.26 ppm”. *NASA Global Climate Change*. Recuperado de <<http://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/>>.

<sup>4</sup> 350.org. “Global CO<sub>2</sub> concentrations just passed 400 parts per million”. *Minus 400 PPM*. Recuperado de <<http://400.350.org>>.

<sup>5</sup> A. Neslen, “EU set to emit 2bn tonnes more CO<sub>2</sub> than Paris climate pledge”, *The Guardian*, 29 de febrero de 2016. Recuperado de <<http://www.theguardian.com/environment/2016/feb/29/eu-set-to-emit-2bn-tonnes-more-co2-than-paris-climate-pledge>>.

<sup>6</sup> European Commission, *Towards Energy Union: The Commission presents sustainable energy security package*, Bruselas, 15 de febrero de 2016. Recuperado de <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-307\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-307_en.htm)>.

<sup>7</sup> A. Upadhyay, “India seeks \$2.5 trillion to curb fossil fuel pollution by 2030”, *BloombergBusiness*, 2 de octubre de 2015. Recuperado de <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-09/what-doesnt-kill-bull-market-in-s-p-500-may-make-it-stronger>>.

<sup>8</sup> CMNUCC, *India's Intended Nationally Determined Contribution: Working towards climate justice*. Recuperado de <<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/India/1/INDIA%20INDC%20TO%20UNFCCC.pdf>>.

<sup>9</sup> F. Green y N. Stern, *China's changing economy: implications for its carbon dioxide emissions*, Londres, CCCEP-Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE, marzo de 2016. Recuperado de <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2016/03/Working-Paper-228-Green.pdf>>.

población urbana que experimenta diariamente mala calidad del aire. Rusia está lejos del reflector, a pesar de ser un importante productor de gas natural. Quizá sea su política exterior parcialmente responsable de la promoción que, como paliativo, está teniendo este recurso. El caso de Estados Unidos refiere a política interna. Ahí, la Suprema Corte bloqueó temporalmente los esfuerzos de la entonces administración de Barack Obama por regular las emisiones de las centrales eléctricas de carbón,<sup>10</sup> mientras que la actual administración de Donald Trump ha hecho evidente su desdén por abordar la problemática, al considerarla como un fraude de China para reducir la competitividad de la industria manufacturera estadounidense.

Como puede verse, son varios los argumentos retrasando la acción sobre el cambio climático. El problema esencial radica en la sustitución de combustibles fósiles y el cambio en el modelo actual que eso implica. Las necesidades y preferencias energéticas deben darse entre los diversos tipos de energía renovable. Sin embargo, la promoción del gas natural como una salida inmediata –por contaminar menos que el petróleo– y de la fracturación hidráulica –conocida como *fracking*, y con varios impactos negativos– también han ganado adeptos.

## ENERGÍA

El sector energético está intrínsecamente ligado al medio ambiente y al calentamiento global. Los combustibles fósiles (petróleo, carbón, gas natural) continúan siendo las fuentes de energía más utilizadas, a pesar de que sus implicaciones negativas para ecosistemas locales y el clima global son del conocimiento público. Por su parte, las energías renovables son cada vez más operacionales. Su diversificación es importante, al provenir del viento (eólica), del calor de la tierra (geotérmica), de material biológico (biomasa), del agua en movimiento (hidroeléctrica), de las corrientes oceánicas y del sol. No obstante, emplearlas a cabalidad implica tiempo y recursos. También hay que destacar la renuencia al

<sup>10</sup> A. Liptak y C. Davenport, “Supreme court deals blow to Obama’s efforts to regulate coal emissions”, *The New York Times*, 9 de febrero de 2016. Recuperado de <[http://www.nytimes.com/2016/02/10/us/politics/supreme-court-blocks-obama-epa-coal-emissions-regulations.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/02/10/us/politics/supreme-court-blocks-obama-epa-coal-emissions-regulations.html?_r=0)>.

cambio de fuentes de energía por parte de varios sectores contaminantes lo que atrasa la transición hacia el empleo de fuentes renovables de energía.

La cooperación internacional en el ámbito energético se puede observar desde dos vertientes: el *status quo* enfocado a la energía proveniente de combustibles fósiles y la conversión a energías renovables. La relación que cada vertiente puede tener con el concepto de desarrollo depende del matiz con que se mire. La primera opción busca garantizar el suministro de petróleo, gas natural y electricidad; lo que puede implicar el diseño de esquemas de colaboración para identificar, evaluar y financiar proyectos de desarrollo económico y social de la población de los países participantes, así como el intercambio de técnicas y experiencias que permitan optimizar el objetivo de la cooperación.

**Cuadro 1.**  
**Ejemplos de cooperación energética en materia de hidrocarburos en Latinoamérica**

Caso	Características
Acuerdo de San José.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firmado y prorrogado por varios años por los gobiernos de México y Venezuela.</li> <li>• Provisión del recurso energético a países de Centroamérica y el Caribe.</li> </ul>
Iniciativa Petroamérica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementariedad económica y la reducción de efectos negativos de los costos de energía.</li> <li>• Coordinación de políticas para garantizar la estabilidad de precios del petróleo.</li> <li>• Integración de empresas energéticas estatales para invertir conjuntamente en exploración, explotación y comercialización de petróleo y gas natural.</li> <li>• Tres iniciativas subregionales: Petrocaribe, Petroandina y Petrosur.</li> </ul>
Programa de Integración Energética Mesoamericana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa de México.</li> <li>• Fortalecimiento y mejora de la competitividad del sector energético.</li> <li>• Mercado regional de petróleo, gas natural y electricidad.</li> <li>• Reducción de costos de producción.</li> <li>• Fomento a energías renovables.</li> <li>• Homologación de normas hacia marco regulatorio regional.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

Latinoamérica presenta diversos casos de cooperación. El objetivo ha sido la conformación de interconexiones estratégicas de redes de energía y acuerdos de suministro de hidrocarburos en términos preferenciales. Este tipo de

cooperación internacional se contraponen a posturas ambientalistas. Si bien es cierto que es reciente la consideración antropogénica del cambio climático, desde hace tiempo se había identificado la necesidad de transitar de combustibles fósiles a energías renovables. El retraso, no obstante, ha incitado la aparición de esquemas de cooperación internacional en torno a la promoción y el desarrollo de energías renovables. Esta dinámica presenta matices diversos a los esquemas de cooperación sobre combustibles fósiles, sumando la participación de organizaciones de la sociedad civil y agencias nacionales de cooperación.

**Cuadro 2.**  
**Ejemplos de esquemas de cooperación internacional para el desarrollo para la promoción de energías renovables**

Proyecto	Participantes	Objetivos
Proyecto Fotovoltaico Baltra (2016).	Gobierno de Japón y Gobierno de Ecuador.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de planta fotovoltaica en Isla Baltra.</li> <li>• Reducción del uso de combustibles fósiles en la generación de electricidad.</li> </ul>
Energy for life (2009).	Instituciones no gubernamentales de Alemania, Italia, Malta, Portugal, España, Laos, Camboya, Brasil y Tanzania. Financiados por la Unión Europea.	<p>A través de diversas iniciativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover políticas que incentiven el uso de fuentes renovables de energía en países en desarrollo.</li> <li>• Concientizar sobre la relación de la energía con salud, urbanización, género, pobreza y desarrollo económico.</li> </ul>
NAMA Autoabastecimiento energético a partir de energías renovables en industrias e infraestructura pública.	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) y la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar el uso de fuentes de energía renovable para autoabastecimiento de pequeñas y medianas empresa (PYMES), a fin de desarrollar un mercado de tecnologías de energía renovable en Chile.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

Como es observable, la diversidad de actores e iniciativas contempla tanto a la generación de energía renovable, como a la promoción y concientización sobre su uso y beneficios. De hecho, permite profundizar en proyectos netamente ambientales.



## SERVICIOS AMBIENTALES

La reticencia a transitar al uso de energías renovables, los patrones de producción y consumo, el uso desmedido de los recursos naturales, así como la falta de concientización ante el entorno ambiental, hace peligrar los distintos contextos en los que la naturaleza ofrece sus servicios a la humanidad. Los beneficios que la gente recibe del entorno natural son denominados servicios ambientales. Están vinculados con la provisión de aire y agua de buena calidad, la gestión sustentable de bosques, y la reducción del impacto de eventos hidrometeorológicos, por citar algunos. Existen desde lo local hasta lo mundial; y suceden de modo natural o a través de su gestión sustentable. Los ejemplos más comunes refieren a la gestión forestal, como la generación de oxígeno y asimilación de diversos contaminantes, la protección de la biodiversidad, y la captación y filtración de agua. Otros casos son los manglares. Su preservación y gestión sustentable son necesarias para aminorar los impactos de los cada vez más frecuentes huracanes en los asentamientos humanos de zonas costeras. Los océanos, al ser reguladores del clima del planeta y participar en el ciclo del carbono, también se encuentran en este rubro. Algunos de estos servicios se dan por hecho; otros son desconocidos por la mayoría de la gente. De ahí la necesidad de concientizar a las sociedades sobre su importancia. Su preservación y buena gestión depende del apoyo que reciban las comunidades rurales e indígenas que radican en los entornos naturales proveedores de tales servicios.

**Cuadro 3.**  
**Ejemplos de servicios ambientales conducidos**  
**a través de esquemas de cooperación internacional**

<b>Actores cooperantes</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Ubicación</b>
Alianza México REDD +.	Desarrollo rural y forestal bajo en carbono. Fortalecimiento de capacidades de comunidades y organizaciones indígenas y rurales (vigente).	Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Campeche, Quintana Roo y Yucatán, México.
Conservation International - Cambodia.	Acuerdos con comunidades locales para evitar la deforestación y proteger a especies en peligro en las Montañas Cardamomo (2005).	Montañas Cardamomo, Cambodia.
International Water Management Institute.	Actividades de agricultura en humedales de zonas donde el desarrollo es esencial y la presión sobre humedales aumenta.	Humedales en diversos países del sur de África. Ej: Bumbwisudi, Zanzibar, Tanzania.

**Fuente:** Elaboración propia.

Acciones de este tipo implican la participación de actores provenientes de diversas ubicaciones geográficas, donde unos pagan a otros para proteger los bosques. Así, quienes pagan pueden seguir contaminando.

## FINANCIAMIENTO VERDE

El alcance que la CID puede tener depende en gran medida de la provisión de los recursos financieros necesarios para hacer frente a los retos ambientales actuales, las necesidades energéticas, y el combate al cambio climático. Por su parte, la delimitación de los costos por contaminar ha sido un tema complicado, aunque los países desarrollados han acordado proporcionar mayoritariamente estos recursos para lograr reducir emisiones de gases de efecto invernadero, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático. La CMNUCC ha servido de contexto para justificar la existencia de diversos tipos de fondos para proyectos y políticas.

#### **Cuadro 4. Ejemplos de Fondos**

*Global Environmental Fund*  
*Global Climate Change Alliance*  
*Norway's International Climate and Forest Initiative*  
*Australia's International Forest Carbon Initiative*  
*Congo Basin Forest Fund*

**Fuente:** Elaboración propia.

Sin embargo, aun cuando los gobiernos de los países se han comprometido a entregar recursos a los fondos en cuestión, falta mucho por hacer. Las provisiones no han ingresado como lo planeado, pero el camino a seguir –de acuerdo con los resultados logrados en la COP21 en París (2015)– ofrece un poco de esperanza para mover dinero con fines de protección ambiental. Sin embargo, ésta es sólo una de las múltiples acciones necesarias para mejorar la calidad del medio ambiente, reducir los impactos del cambio climático y atender las necesidades energéticas de la humanidad. Otra cuestión es la rendición de cuentas sobre el destino final de los recursos.

#### **COMENTARIOS FINALES**

La cooperación internacional en materia ambiental, climática y energética es multifacética y congrega diversos actores gubernamentales y no gubernamentales a niveles local, regional, internacional y global. De entre ellos, los gobiernos nacionales siguen siendo los principales actores. Ayuda mutua ha sido su compromiso. Ya se sabe el camino: debe haber una transición a energías renovables, mientras se desinvierte en la exploración y explotación de combustibles fósiles. Si se quedan en el subsuelo, no generarán emisiones contaminantes. El énfasis debe darse en la mitigación y adaptación ante los efectos ambientales del cambio climático, que ya son visibles. Siguen las repercusiones sociales, políticas, económicas, militares y culturales, por citar algunas.

La comunidad internacional trabaja activamente por el ambiente. La diversificación energética debe continuar. Tanto las generaciones futuras de los países emisores como las de los receptores serán beneficiadas.

## FUENTES DE REFERENCIA

A. GANOPOLSKI, R. WINKELMANN y H. J. SCHELLNHUBER

2016 “Critical insolation-CO<sub>2</sub> relation for diagnosing past and future glacial inception”, *Nature*, Volumen (529) pp. 200-203. DOI: 10.1038/nature16494. Recuperado de <<http://www.nature.com/nature/journal/v529/n7585/full/nature16494.html>>.

CMNUCC

2015 *Acuerdo histórico sobre el cambio climático en París*, 12 de diciembre de 2015. Recuperado de <<http://newsroom.unfccc.int/es/bienvenida/final-cop21/>>.

GANOPOLSKI

2016 “Carbon Dioxide. Latest Measuremen. January 2016: 402.26 ppm”. *NASA Global Climate Change*. Recuperado de <<http://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/350.org>>.

sf “Global CO<sub>2</sub> concentrations just passed 400 parts per million”. *Minus 400 PPM*. Recuperado de <<http://400.350.org>>.

A. LIPTAK y C. DAVENPORT

2016 “Supreme court deals blow to Obama’s efforts to regulate coal emissions”, *The New York Times*, 9 de febrero de 2016. Recuperado de <[http://www.nytimes.com/2016/02/10/us/politics/supreme-court-blocks-obama-epa-coal-emissions-regulations.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/02/10/us/politics/supreme-court-blocks-obama-epa-coal-emissions-regulations.html?_r=0)>.

## A. NESLEN

2016 “EU set to emit 2bn tonnes more CO<sub>2</sub> than Paris climate pledge”, *The Guardian*, 29 de febrero de 2016. Recuperado de <<http://www.theguardian.com/environment/2016/feb/29/eu-set-to-emit-2bn-tonnes-more-co2-than-paris-climate-pledge>>.

## A. UPADHYAY

2015 “India seeks \$2.5 trillion to curb fossil fuel pollution by 2030”, *Bloomberg Business*, 2 de octubre de 2015. Recuperado de <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-09/what-doesn-t-kill-bull-market-in-s-p-500-may-make-it-stronger>>.

## CMNUCC

sf *India's Intended Nationally Determined Contribution: Working towards climate justice*. Recuperado de <<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/India/1/INDIA%20INDC%20TO%20UNFCCC.pdf>>.

## EUROPEAN COMMISSION

2016 *Towards Energy Union: The Commission presents sustainable energy security package*, Bruselas, 15 de febrero de 2016. Recuperado de <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-307\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-307_en.htm)>.

## F. GREEN y N. STERN

2016 *China's changing economy: implications for its carbon dioxide emissions*, Londres, CCCEP-Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE, marzo de 2016. Recuperado de <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2016/03/Working-Paper-228-Green.pdf>>.

# ARTICULACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

LUIS ULLOA RIVERA

## INTRODUCCIÓN

La ciencia y la tecnología siempre han constituido parte de las formas más eficientes para que un país se diferencie de sus competidores y construya ventajas competitivas reales. En México, quedan muchas aéreas de oportunidad para que la ciencia y la tecnología contribuyan al desarrollo económico y hoy, más que nunca, en el plano internacional la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plasma una nueva visión de la humanidad para los próximos 15 años donde la ciencia y la tecnología ocupan en ella un lugar central, como fuerza de transformación positiva y multiplicadora del desarrollo humano.

El presente apartado tiene como objetivo motivar a los futuros profesionales de la cooperación a tener una primera inmersión en un tema por demás basto e interesante, la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito de la ciencia y la tecnología, dando cuenta de los desafíos y proyecciones que tiene este ámbito en los procesos de desarrollo científico y tecnológico en México.

## **UNA PERSPECTIVA GLOBAL DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA**

La ciencia y la tecnología son una poderosa herramienta de transformación de una sociedad y es un factor importante del desarrollo y proceso de una economía. De hecho, los descubrimientos científicos y su subsecuente aplicación en la generación de tecnología impactan en la competitividad económica y el desarrollo social de un país. La cooperación científica y tecnológica internacional es en la actualidad una actividad intrínseca en los procesos de generación y transferencia de conocimientos y tecnologías, independientemente del nivel de desarrollo de los países e instituciones. Este escenario plantea la necesidad de analizar las características específicas de la cooperación científica y tecnológica en el contexto de la cooperación al desarrollo. Las características no radican tanto en la naturaleza misma de los procesos y modalidades de la cooperación, sino en sus motivaciones, en el énfasis de los objetivos y en los enfoques, resultados e impactos.

Para caracterizar la cooperación científica y tecnológica al desarrollo tenemos que ubicarla en el diferente nivel de madurez de los sistemas científico-técnico de los países e incluso en la diversidad que puede darse entre los ámbitos científicos y tecnológicos y sectores económicos en cada país. El diseño y aplicación de estrategias e instrumentos deberá ser diferenciado para cada país en función de sus fortalezas y debilidades específicas. Por otro lado, la gran mayoría de los países reconoce la importancia de la triada ciencia-tecnología-innovación (CTI) para un crecimiento sostenible a largo plazo. Los países en desarrollo esperan poder utilizarla para aumentar los niveles de ingresos, y los países más ricos para mantener sus propios niveles en el contexto de un mercado internacional cada vez más competitivo.

El progreso científico y tecnológico ha generado una gran cantidad de beneficios en el largo plazo para los países industrializados e incluso en épocas más recientes para los países en desarrollo. Las pruebas más notorias de ello son las expectativas mayores de vida, menor mortalidad infantil, erradicación de ciertas enfermedades, un grado de educación más alto, medios de

comunicación más rápidos, mejores condiciones de vida y de trabajo, mayor protección social, más oportunidades de esparcimiento, etcétera.

A pesar de las persistentes desigualdades, de la extensión de la pobreza que incluso todavía se presenta en los países ricos, el mejoramiento material es en términos generales positivo. Esta es con mayor razón una causa para intentar mejorar la actual situación de la mayoría de los países en desarrollo, cuyas condiciones son tales que los beneficios del progreso científico y tecnológico no contribuyen a su desarrollo de la misma manera, o al mismo nivel o velocidad.

El nuevo paradigma tecnológico vinculado al proceso de globalización que tiene lugar en el mundo tiende a profundizar la brecha entre países desarrollados y países en desarrollo. No cabe duda que el poderío científico y tecnológico desempeña un destacado papel en los procesos de polarización de la riqueza y el poder. La revolución científica y tecnológica está modificando la base de la sociedad a un ritmo acelerado, donde el proceso de globalización amenaza con hacer prescindibles a los pueblos y países excluidos de las redes de información. Al analizar las economías avanzadas, la producción se concentra en un sector de la población educada y relativamente joven, y sugiere que la futura estructura social estará extremadamente fragmentada a consecuencia de la gran flexibilización e individualización del trabajo.

Esto sucede no sólo en términos de la economía, sino en todas las áreas de la existencia humana: la educación, la cultura, la organización laboral y el empleo, las comunicaciones, la política, la vida ciudadana y comunitaria, la actividad industrial y productiva, la ciencia, la salud. No hay ámbito que quede inmune a los impulsos y efectos de la globalización. La nueva estructura y la dinámica de la economía internacional se vinculan estrechamente con la transformación fundamental del saber científico y el avance tecnológico. Ello conllevó la aparición de la denominada sociedad de la información en la que la industria se vuelve cada vez más científica y la ciencia cada vez más industrial.

En muchas ocasiones nos preguntamos: ¿por qué si México es rico en recursos naturales y humanos, no es considerado un país del llamado primer mundo? Si bien este es un tema complejo con muchas aristas, existen plan-

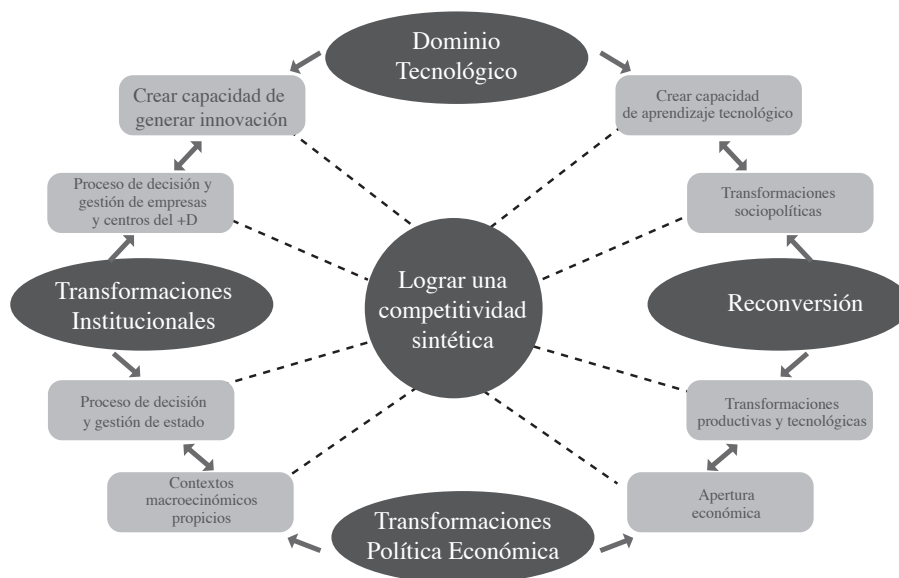


teamientos como el que se expone a continuación, que evidencian la falta de apoyo al desarrollo científico y tecnológico como una de las posibles causas; es decir, sin inversión en ciencia y tecnología no hay desarrollo.

### LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO FACTOR DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO

Los acontecimientos que observamos a finales de la segunda década del presente milenio permiten afirmar que la tendencia seguirá fuertemente cimentada en la ciencia y la tecnología. Los nuevos descubrimientos y la constante innovación en el campo de la tecnología desempeñan un papel fundamental. Su inmediata aplicación a las actividades productivas se produce en un rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología que tiene un impacto en el dominio tecnológico y en la fuerza productiva a escala mundial (Véase cuadro 1).

**Cuadro 1**



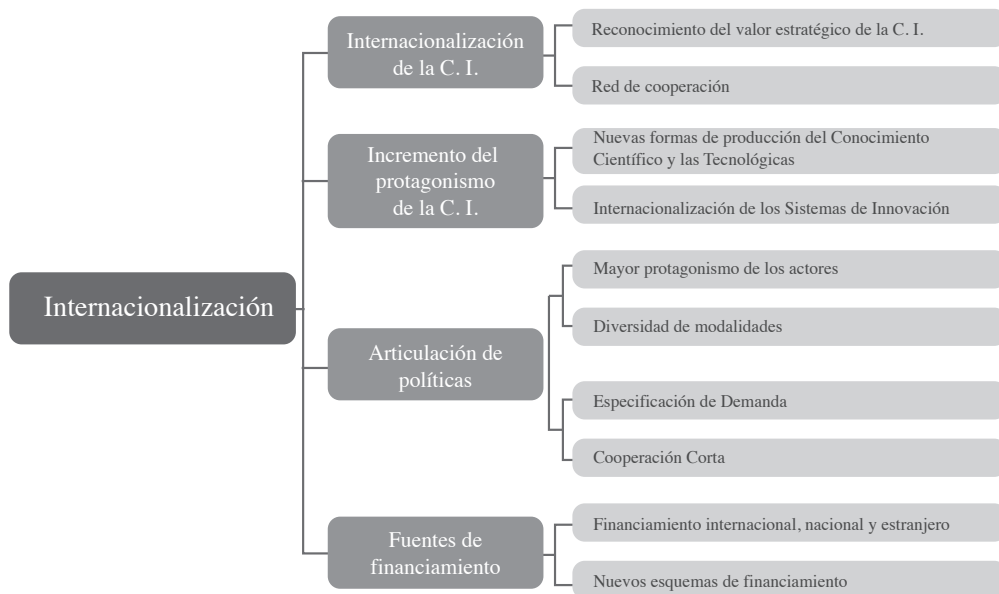
**Fuente:** Elaboración propia.

Partiendo de la idea central de que la tecnología constituye el ordenamiento, acumulación y registro de los conocimientos disponibles sobre procesos, procedimientos y productos, la dinamización del concepto dirige al término de innovación tecnológica, como la materialización de los avances que se derivan de este conocimiento acumulado y que se concretan en la creación, introducción o venta y difusión de nuevos y mejores procesos, procedimientos y productos en la sociedad. La innovación tecnológica, como concepto y realidad, constituye uno de los elementos operacionales más importantes del análisis económico actual en los distintos niveles agregados a la sociedad.

México está consciente de que en la actualidad es prácticamente imposible el diseño de políticas científicas y tecnológicas y de fomento de la investigación y de innovación sin tomar en cuenta la cooperación internacional. Así pues, la Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología (CICyT) paulatinamente en México se ha ido convirtiendo en un elemento estratégico para la conformación de redes que permitan la interacción de los elementos que integran el sistema científico-tecnológico, aún incipiente. Si el conocimiento es un factor de producción fundamental, el fomento de los procesos implicados en su generación y difusión se convierte, por tanto, en uno de los protagonistas de las actuales estrategias de desarrollo económico que deben permear de manera horizontal y vertical.

Los procesos de internacionalización también han adquirido un papel importante desde la óptica de la CICyT, pues constituyen un elemento estratégico con una característica multidimensional por el número de agentes que intervienen en ella; esto es, los agentes operadores y actores la hacen cada vez más compleja y esto tiene una relación muy importante con el tema de la gestión (Véase cuadro 2).

**Cuadro 2.**  
**Factores de cambio en la cooperación internacional en México**



**Fuente:** Elaboración propia.

La concepción de la CICyT y su extensión a los sistemas educativo, científico-técnico y productivo como alternativa para el siglo XXI pretenden cambiar la filosofía cooperativa utilizada hasta ahora; corregir algunos de los problemas actuales, y mejorar los problemas de comunicación centrados en evitar la superposición de proyectos en algunas áreas y el vacío de cooperación y asistencia en otras. El reconocimiento del papel de la cooperación internacional ha conducido a los gobiernos, centros de investigación + desarrollo + innovación (I+D+I), empresas, instituciones de educación superior, organismos internacionales e incluso a bloques de países a la conformación y consolidación de importantes redes de cooperación.

No solamente hay un proceso de globalización en la economía, sino que éste está también induciendo un proceso de globalización del sistema de ciencia, tecnología e innovación. Es la cooperación entre los centros de in-

vestigación y entre los grupos de investigación que incluye los proyectos conjuntos. Pero cada vez es más importante lo que puede llamarse cooperación científica y tecnológica implícita, que es aquella que no tiende al desarrollo científico y tecnológico como objetivo propio fundamental, sin embargo, lo contempla de forma subyacente.

La CICYT es una acción complementaria y debe ser planteada desde la óptica de las posibilidades que ofrece de sinergia en el contexto nacional. Dentro de este marco se ha acuñado el concepto de la ingeniería de la cooperación, precisamente por la complejidad de elementos que intervienen en ella y la necesidad de capacidades para gestionarla. Hay que subrayar que la CICYT es realmente un componente de la cooperación económica porque hoy en día el conocimiento y la tecnología tienen un valor económico fundamental y son instrumentos de desarrollo social y económico.

Al definir estrategias de CICYT es recomendable considerar una tipología de tres clases de países: por un lado, los países industrializados que son generadores de conocimientos y tecnologías; en segundo lugar, los países que están más o menos industrializados pero que son dependientes de conocimientos o de tecnologías; y, por último, los países que están desindustrializados y excluidos de la economía. Cabría señalar la necesidad de diferenciar la CICYT entre los países desarrollados de aquella que se realiza en el contexto de la cooperación para el desarrollo. La cooperación científica y tecnológica en el contexto de la cooperación al desarrollo es parte de la cooperación técnica pues se trata de generar capacidades científicas y tecnológicas. Un objetivo de la cooperación internacional dentro de este contexto es fortalecer las capacidades nacionales a través de la obtención de sinergias, de complementariedades, de mejora de masa crítica, etcétera, pero también de la modernización institucional.

Se presenta también el tema de la apropiación muchas veces desigual de los resultados de la CICYT entre países desarrollados y en desarrollo. Al hablar de los instrumentos de la cooperación en ciencia y tecnología dentro del contexto de la cooperación para el desarrollo es necesario destacar también

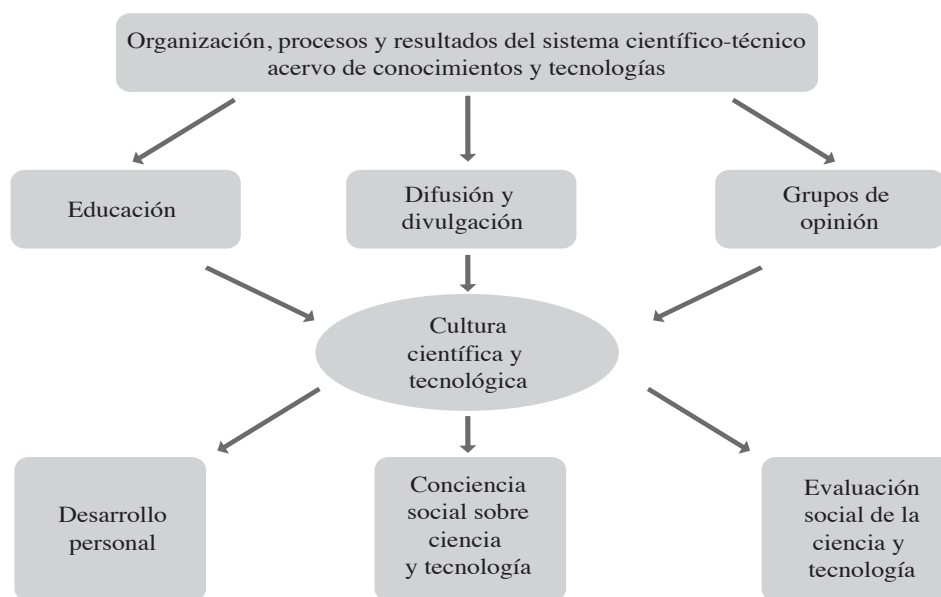
que esta actividad debe ser un elemento intrínseco a las políticas nacionales de ciencia y tecnología y para ello hay que tener instrumentos propios adecuados para conseguir estos objetivos; hay que contar con capacidades de gestión y financiamiento. La CICyT permite el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la I+D+I a través de su complementación, en la medida en que favorece sinergias; supera problemas de insuficiente masa crítica; incentiva la movilidad; permite el planteamiento de objetivos para la I+D más ambiciosos; produce economías de escala y genera una dinámica más participativa y de pertenencia, que crea un clima más favorable, tanto para acelerar los procesos de innovación como para incrementar los sentimientos de autoestima de la comunidad científica y de las instituciones de I+D.

El escenario del desarrollo científico, tecnológico y de la innovación se ha ampliado en los últimos treinta años hasta convertirse en un escenario único, el entorno mundial. La progresiva internacionalización de los procesos de la I+D+I, de las instituciones de I+D y de las empresas innovadoras ha ido acompañando, a veces, como impulsora y otras como consecuencia de los procesos de mundialización de la política, la economía y los hábitos sociales. La dimensión local y la internacional forman parte de un binomio que en el caso de México incluye aspectos diferenciados con su propia especificidad, pero también espacios de interacción e influencia mutua. Las políticas científicas y tecnológicas deben considerar las dos dimensiones, así como sus interrelaciones. La construcción de un sistema nacional de innovación como un sistema abierto debe tender necesariamente a una articulación en la escala regional y mundial.

La cultura de la CICyT integra la dimensión internacional y constituye, en la práctica, un motor para la internacionalización y una variable estratégica. Las funciones y el papel de la CICyT son múltiples, pudiendo destacarse la creación de capacidades nacionales; la complementación de estas capacidades; el fortalecimiento institucional y empresarial; la ampliación de los recursos financieros; la internacionalización de la comunidad científica; la articulación internacional de los sistemas nacionales de innovación y la

contribución a la cooperación para el desarrollo. Cada uno de estos papeles y funciones tendrá un peso diferente dependiendo del nivel de desarrollo científico y tecnológico de los países y de sus instituciones (Véase cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Componentes de la cultura científica y tecnológica**



**Fuente:** Tomado de Sebastián Jesús, Benavides Carmen, *Ciencia, tecnología y desarrollo*, Cultura y Desarrollo, núm. 5, AECI, España, 2007.

Los énfasis serán mayores en la complementación de las capacidades en la cooperación entre países de mayor desarrollo y en la cooperación horizontal, mientras que en la cooperación entre los países más desarrollados con los de menor desarrollo, los énfasis serán mayores en la creación de capacidades y el fortalecimiento institucional en éstos últimos. La cooperación internacional ha sido tradicionalmente y es, todavía, un importante instrumento para la creación y fortalecimiento de las capacidades a través del asesoramiento; formación e intercambio de experiencias en el ámbito de la organización y

gestión de la I+D+I; la creación de infraestructuras físicas; la formación y especialización de recursos humanos para la I+D+I; la apertura de nuevas áreas de I+D; la mejora de la calidad en la investigación y la innovación; así como la adquisición de valores, conceptos y métodos de trabajo. Un aspecto específico de la CICYT es el de la cooperación para el desarrollo. Los objetivos y los correspondientes instrumentos corresponden a tres ámbitos:

- La creación de capacidades endógenas y autosostenibles, así como el fortalecimiento institucional de los países de menor desarrollo.
- La ejecución, preferentemente conjunta, de actividades de I+D+I en problemas o temas de interés para estos países y la transferencia de conocimientos y tecnologías para mejorar la capacidad productiva, la modernización tecnológica.
- El nivel de competitividad de las economías de los países de menos desarrollo.

El fundamento principal de la cooperación es que la problemática que afecta a los países en desarrollo incide sobre la sociedad global de la que también forman parte los países desarrollados y que dicha problemática tiene raíces comunes por lo que se hace necesaria una estrategia concertada para hacerles frente, lo que implica romper con estructuras poco flexibles, a través de estrategias coordinadas que han de estar dirigidas, en la medida de lo posible, a las causas de los problemas, lo cual fundamenta la base de la cooperación al desarrollo en un futuro inmediato.

#### **ANDAMIAJE INSTITUCIONAL DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN MÉXICO**

Corresponde al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), institución fundada en 1970, elaborar la planificación nacional a largo plazo y a medio y corto plazos para coordinar diversos aspectos de las actividades de investigación; promover la formación de personal científico y tecnológi-

co y el intercambio de información; desarrollar las actividades de ciencia y tecnología; investigar la situación técnica sobre la producción y la educación del país; ofrecer el asesoramiento al Gobierno en cuanto a los problemas de ciencia y tecnología, y aplicar externamente la cooperación científica y tecnológica bilateral, multilateral y los acuerdos de cooperación con las organizaciones internacionales.

Con el objetivo de hacer más eficaces y efectivas sus acciones de cooperación internacional, a partir de 2013 el CONACYT dio un golpe de timón en sus estrategias, para lo cual creó el Fondo de Cooperación Internacional para Ciencia y Tecnología (FONCICYT), a través del cual se apoyan todas las actividades de cooperación internacional. Este fondo surgió en el sexenio pasado como un fideicomiso para financiar proyectos entre México y la Unión Europea. No obstante, en 2014 se propuso que el FONCICYT se convirtiera en el fondo de toda la cooperación internacional del CONACYT. La idea es que de ese fondo salgan los recursos para financiar todas aquellas convocatorias, iniciativas o eventos internacionales del CONACYT; es decir, concentrar en un solo fondo todos los recursos que la instancia invierte en cooperación internacional.

También forma parte de este andamiaje institucional la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), que coordina y contribuye a la planificación de la oferta y recepción de cooperación internacional con diversas dependencias del gobierno federal y socios cooperantes para el desarrollo de México. En su carácter de oferente de cooperación, la agencia se ha enfocado a los esfuerzos en cooperación técnica y científica en sectores prioritarios (salud, medio ambiente, educación, infraestructura, ciencia y tecnología), compartiendo experiencias, buenas prácticas y conocimientos de instituciones mexicanas, adquiridos al convertir los retos de desarrollo en oportunidades. Como receptor, coordina los procesos de negociación con socios cooperantes para consolidar programas de colaboración que contribuyan a las prioridades y necesidades del país.

Los campos de superioridad de investigación científica y tecnológica de México son: medio ambiente y el clima (incluyendo observación de la Tierra), la



investigación biomédica y la salud, la agricultura, la silvicultura y la pesca, las tecnologías industriales y de fabricación, electrónica, materiales y metrología, la energía no nuclear, transporte, tecnología de la información, el desarrollo económico y social, biotecnología y la aviación. También tiene la especialidad en el uso de tecnología de sensor remoto, la biotecnología, la exploración y explotación petrolera de costa, el diseño y la construcción de alta presa de terraplén, la producción de vidrio, cemento y otros materiales de construcción, procesamiento de alimentos, la investigación de enfermedades del corazón y la tecnología de tratamiento, transformación farmacéutica, la producción de prendas de piel y cuero, la tecnología de construcción de metro y conocimientos del cultivo de plantas y usos subtropicales. Además, en los materiales superconductores, la fusión nuclear de temperatura normal, la física nuclear, la biotecnología y otras áreas de investigación también son exitosos.

A pesar de todos los esfuerzos mencionados, es importante destacar también los grandes retos que enfrenta nuestro país en materia de ciencia y tecnología. En México el nivel de gasto en estos rubros (0.4% del PIB) es inferior al de muchos otros países con un PIB per cápita menor o igual que el mexicano. Asimismo, el país está entre las naciones con menor número de investigadores en ciencia y tecnología por cada millón de habitantes. Este indicador es menor al que le correspondería tomando en cuenta el PIB per cápita del país. En el mismo sentido, la producción de literatura científica de México (0.77% de la producción global) sigue siendo de las más escasas comparada con la de otros países. Aunque entre 1980 y 2005 el número de patentes solicitadas en México se triplicó, pasando de 4,800 a 14,450, dicha cifra sigue siendo muy baja comparada con la de otros países (por ejemplo, en 2006, en Japón se solicitaron 487 mil patentes, en Estados Unidos 382 mil, y en Alemania 311 mil).

Por esa razón, la relación de dependencia mexicana (que se define como el número de solicitudes de patentes hechas por extranjeros entre el número de solicitudes hechas por nacionales) es una de las más grandes entre países emergentes e industrializados. Dada toda esta situación de incertidumbre y grandes retos del mercado de ciencia y tecnología en México, en muchas

ocasiones las empresas se muestran escépticas a iniciar proyectos de investigación y desarrollo, porque los consideran labores intangibles, que guardan poca relación con su actividad diaria y además tienen gran temor del fracaso. Lo anterior es un síntoma claro de que el gobierno desempeña un papel cada vez más importante como factor de competitividad.

La nueva economía del conocimiento, la sociedad de la información y la globalización de los mercados requieren de un esfuerzo importante de las autoridades encargadas del ramo de ciencia y tecnología en México. Además, la OCDE, tras el análisis de los factores determinantes del éxito de la innovación, ha descubierto dos grandes barreras que afectan a México. Por un lado, una falta de recursos humanos calificados; por otro, la ausencia de comunicación efectiva con agentes generadores de conocimiento (universidades e institutos de investigación).

Hasta el año 2015, los investigadores registrados en el sistema nacional eran un poco más de 25 mil. Los investigadores y las actividades de investigación científica y tecnológica se concentran principalmente en dos centros de educación pública en el país: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuenta con un total de 30 institutos de investigación, se centra en casi 50% de la investigación científica de las actividades científicas de todo el país. En menor medida se encuentra el Instituto Politécnico Nacional (IPN) con 19 centros de investigación y el Centro de Investigación en Estudios Avanzados (CINVESTAV) del IPN. También destacan otros centros de investigación como el Instituto del Petróleo, Instituto de Investigaciones Agrícolas, Instituto de Energía Nuclear y el Centro de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) en el marco del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional y, por supuesto, la Academia Mexicana de Ciencias.

De acuerdo con el más reciente estudio “*Ciencia, Tecnología e Industria Marcador 2015*”, realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México se ubica entre los 10 países con más graduados de posgrados en el ámbito de ciencias en ingeniería. El hecho de que México se ubique en el *top ten* de los países con más graduados de posgrado en estos rubros

representa que avanza por el camino correcto rumbo al desarrollo científico, tecnológico y de innovación. Pero aún quedan muchas áreas de oportunidad.

## ORIENTACIONES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN MÉXICO

La CICYT particularmente en México se ha orientado, en las últimas décadas, al desarrollo de programas y proyectos que han incluido el aporte de conocimientos e innovaciones tecnológicas a los procesos productivos; el apoyo a la descentralización, el aumento de la eficiencia administrativa del Estado y la mayor articulación entre el Estado, la sociedad y el sector empresarial (Véase cuadro 4).

**Cuadro 4.**  
**Características de la cooperación científica y tecnológica**

	Cooperación "Sensu Estricto"	Cooperación al desarrollo
Fundamentos / objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementación de capacidades similares</li> <li>• Biodireccionalidad</li> <li>• Contribución al avance del conocimiento y generación de tecnología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de capacidades para I-D</li> <li>• Fortalecimiento Institucional</li> <li>• Predominio de asimetrías</li> <li>• Tendencia a unidireccionalidad</li> <li>• Contribución a los objetivos de la Agenda 2030</li> </ul>
Actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades, Centros de Investigación y Empresas</li> <li>• Cooperación entre países</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades, Centros de Investigación, Empresas, ONGs, Instituciones y agentes sociales, productivos, etc.</li> </ul>
Resultados / impactos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtención de resultados científicos y tecnológicos</li> <li>• Mejora de la calidad de la investigación</li> <li>• Mayor visibilidad internacional</li> <li>• Internacionalización de la comunidad científica</li> <li>• Mejora productividad, competitividad y calidad de vida</li> <li>• Beneficio Mutuo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento Institucional y creación de capacidades endógenas en el sector de la investigación y desarrollo tecnológico</li> <li>• Conformación de sistemas nacionales de innovación</li> <li>• Articulación de la cooperación científica con las estrategias nacionales de desarrollo</li> <li>• Conocimientos y resultados aplicables al desarrollo</li> <li>• Mejores condiciones de vida</li> </ul>
Fomento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado y Organismos del sector de la I+D+I</li> <li>• Entidades privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismos internacionales de cooperación al desarrollo</li> <li>• Secretarías de Estado y Agencias del sector de la cooperación internacional</li> <li>• Organismos nacionales del I+D</li> <li>• Empresas y ONGs</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

Es aquí donde destaca el tema de la cooperación al desarrollo en ciencia y tecnología en el país como interés prioritario para la acción gubernamental, ya que puede desarrollar un rol de extraordinaria importancia, en el marco genérico de la promoción al desarrollo, al suministrar la estructura política y líneas directrices para los programas de promoción de inversiones extranjeras, destinadas a la transferencia de *know how* científico y tecnológico. Así pues, la cooperación internacional para el desarrollo es bastante más que la simple ayuda al desarrollo ya que de lo que se trata es, precisamente, de instaurar y reforzar las elementales bases cooperativas y solidarias en la búsqueda de un orden internacional más equilibrado y justo.

El escaso desarrollo de la base científica y tecnológica endógena en México se combina con una enseñanza superior centrada en carreras blandas de heterogénea calidad y orientada a funciones de integración cultural de masas. Efectivamente, dicho patrón de desarrollo carece de dinamismo necesario para arrastrar tras de sí la expansión de las capacidades científico-técnicas internas y supone, o sólo lo hace débilmente, una continua producción, aplicación y adaptación de nuevos conocimientos a los procesos de producción y su difusión a lo largo de las organizaciones, empresas e instituciones del país. Esto supone tomar en consideración la posición del Estado que, por un lado, ha formalizado políticas científicas y tecnológicas, pero ha sido incapaz de impulsar hasta sus últimas consecuencias la ciencia y la tecnología.

De igual forma, la orientación cognitiva y social de las comunidades científicas del país se vincula íntimamente con la peculiaridad del sistema científico internacional cuya polarización determina que los patrones de hacer ciencia se forjen en contextos económicos, políticos y culturales muy distintos a los que predominan en el contexto nacional. De ahí el éxodo de científicos mexicanos en la búsqueda de los centros de donde se produce la ciencia mundial, en los cuales se crean mejores condiciones intelectuales y económicas para su práctica. A esta caracterización general, se suman otros elementos que en buena medida son consecuencia de los primeros cuyos márgenes se han ido delimitando con mayor claridad en los últimos años:

- Una heterogeneidad estructural, que se manifiesta en la existencia de muy diferentes niveles técnico-organizativos de la producción agropecuaria, industrial y de servicios, lo que da como resultado una gran desarticulación técnico-productiva al interior del país.
- Una escasez de recursos financieros, que restringe tanto el consumo como la acumulación. Esta limitación adquiere caracteres más dramáticos cuando se contrapone a la paradoja de que coexiste con una creciente deuda externa, conjuntamente con una fuga considerable de capitales.
- Una obsolescencia científica y tecnológica de la capacidad productiva en diversas regiones del país, que se acrecienta ante los profundos cambios que tienen lugar en esta esfera en los países desarrollados.

Hay que brindar especial relevancia a la educación tecnológica y el conocimiento. El segundo se considera el elemento central del nuevo paradigma productivo, por lo que transformación educativa es esencial. Los cambios en esta etapa deben basarse en la descentralización, autonomía, experimentación y vinculación con la comunidad. El sistema educativo, las comunicaciones y el trabajo deben aproximarse para desarrollar personas realmente competitivas. Debemos de atribuir también gran importancia a la política tecnológica, la que incluye una adquisición de tecnología extranjera más adecuada para reducir la diferencia entre la mejor práctica y el nivel internacional; un uso y difusión racional de la tecnología para mantener el ritmo de los avances más recientes; así como una formación de recursos humanos que esté en condiciones de realizar eficazmente las tareas señaladas.

## COMENTARIOS FINALES

La cooperación en ciencia y tecnología constituye uno de los renglones más importantes y dinámicos de la colaboración internacional; también, un canal eficaz y ciertamente poco oneroso para acceder a géneros específicos de conocimientos científicos y tecnológicos y para mejorar la infraestructura cien-

tífica, tecnológica y educativa de aquellos países que evidencian un menor desarrollo relativo. De lo anterior se desprende que los flujos de intercambio en materia de cooperación científica y tecnológica deben cumplir objetivos complementarios: primero, a partir del desarrollo tecnológico y de las habilidades técnicas, coadyuvar al fortalecimiento de la capacidad productiva de México; segundo, impulsar, desde el ámbito de la producción material, la concurrencia favorable del país a los mercados internacionales de bienes y servicios, y, tercero, como consecuencia de los anteriores, propiciar el crecimiento económico, una más equitativa distribución de la riqueza; elevar los niveles de bienestar social de los sectores mayoritarios de la población, y, en general, promover el proceso de desarrollo económico y social internacional. El diseño de estrategias bien definidas en materia de ciencia y tecnología en el plano nacional y la adopción de políticas convergentes en materia de cooperación al desarrollo. Su vertiente científica-técnica constituye vías alternativas para que países como México puedan fortalecer sus capacidades productivas y apoyar, consecuentemente, sus procesos de desarrollo socioeconómico nacional, sin que ello signifique la distracción de grandes sumas de recursos económicos. Este mecanismo de acción internacional mediante el cual el conjunto de naciones en desarrollo puede abatir significativamente costos sociales en la instrumentación de políticas al desarrollo y evitar la erogación de volúmenes considerables de recursos en el cumplimiento de objetivos paralelos específicos como la modernización de la planta productiva y una más favorable incorporación a la dinámica de la nueva estructura económica internacional. Compromete, sin embargo, otras actividades (nacionales e internacionales) en la ejecución de proyectos determinados: el quehacer científico y tecnológico y su difusión geográfica y sectorial; la educación y la formación de recursos humanos, la producción material y el propio comercio internacional.

## FUENTES DE REFERENCIA

*ATLAS DE LA CIENCIA MEXICANA* 2015

CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA CIENCIA PARA EL SIGLO XXI: UN NUEVO COMPROMISO, Budapest (Hungría) del 26 de junio al 1° de julio de 1999, Declaración de Budapest Declaración sobre la Ciencia y el uso del saber científico Unesco–ICSU.

INFORME DE LA UNESCO SOBRE LA CIENCIA: HACIA 2030, Luxemburgo, 2015.

*LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA*

Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 2002.

OECD SCIENCE, TECHNOLOGY AND INDUSTRY SCOREBOARD 2015 Innovation for growth and society, 19 de octubre de 2015.

PERSPECTIVAS DE LA OCDE sobre ciencia, tecnología e industria 2014 (versión abreviada): Informe Iberoamericano, México, DOI: 10.1787/9789264226487-10-es

PROGRAMA ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN 2014-2018 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2014.

ULLOA RIVERA, LUIS

2007 *La cooperación internacional en la era de la globalización*, IPN, México.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

<[www.atlasdelacienciamexicana.org.mx](http://www.atlasdelacienciamexicana.org.mx)>.

<<http://amexcid.gob.mx/>>.

<<http://www.conacyt.mx/>>.

<<http://www.oecd.org/centrodemexico/>>.

## EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

JORGE A. PÉREZ-PINEDA

### INTRODUCCIÓN

2015 fue un año clave para el establecimiento de la nueva agenda de desarrollo a nivel internacional, ante el fin de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el inicio de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). Una de las novedades —de la también llamada Agenda 2030— es su enfoque *multi-actor* o *multistakeholder*, que aboga por una participación coordinada de los distintos actores relevantes para la consecución del desarrollo, de acuerdo con los 17 objetivos establecidos. Entre estos actores, el que sonó de manera recurrente en el contexto de los ODM fue el sector privado. Sin embargo, durante los quince años que duraron estos objetivos, su participación en la cooperación internacional y en su agenda ha sido incipiente y muy variada. Se espera, por tanto, que bajo los ODS se establezca una oportunidad muy importante para identificar cómo el sector privado se podrá sumar a la nueva agenda, así como identificar también sus principales formas de participación.

En esa línea, el presente trabajo sintetiza en un primer apartado el proceso que ha seguido el sector privado en su alineación con la agenda internacional y, en una segunda parte, se identifican algunas de las formas más visibles de participación de este actor en la cooperación internacional. Con ello concluimos con una serie de reflexiones en torno a esta participación en el marco de la agenda 2030.



## EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Este apartado sintetiza algunos de los aspectos más significativos de la evolución de la participación del sector en la agenda actual. Dada la naturaleza de esta publicación, no se realiza una revisión a profundidad de esta participación, pero se dejan referencias relevantes que puedan servir al interesado a profundizar en la materia. Así, la evolución de esta participación está determinada por tres factores puntuales: el primero, relacionado con la evolución de la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo y la necesidad de incluir nuevos actores; el segundo, basado en la necesidad de contar con más recursos que permitan el logro de la agenda internacional, de manera inicial de los ODM y, por último, un contexto particular heredado de décadas pasadas en que el sector privado viene adquiriendo mayor preponderancia en la economía mundial.

Respecto al primer factor, es necesario recordar que, aunque hoy día aparece como novedosa la participación del sector privado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, la participación de este actor en la agenda global y los antecedentes de este tipo de participaciones se remontan al “Plan Marshall” al término de la Segunda Guerra Mundial, donde se documentó una participación asociada particularmente a las labores de reconstrucción, ámbito en el que se observa que este actor sigue participando incluso hoy día en procesos post-conflicto en distintas latitudes como África o Medio Oriente.<sup>1</sup> A pesar de ello, el sistema internacional del desarrollo se centraría originalmente en relaciones bilaterales. En este contexto, los estados eran los principales protagonistas de las acciones relacionadas con la cooperación, bien fuera de manera directa o a través de sus agencias o instituciones especialmente creadas para estos fines. Dicha “arquitectura

<sup>1</sup> Al respecto, se recomienda consultar: Collomb, B. (2008), “Lessons learned from the Marshall Plan: A Corporate Experience”, en Sorel, E. y Padoan, P.C. (eds.) *The Marshall Plan, Lessons Learned for the 21st Century*, Francia, OCDE, 2008. pp. 71-75. y, Carlos Fernández García y Juan Rial Roade, “Las políticas públicas de cooperación y la participación del sector empresarial en los procesos de reconstrucción post-bélica y la promoción del desarrollo”. *Desarrollo en Contexto* núm.19, España, FRIDE, Marzo de 2009, pp. 1-9. El trabajo del Banco Mundial en torno a Alianzas Público Privadas en esta materia también ha sido relevante.

tradicional” se basaría además en relaciones entre países norte-sur, donde la fuente tradicional de financiación de la cooperación fue la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) provista por los Estados.

La “nueva arquitectura” con relaciones más horizontales incorporaría “actores no tradicionales” además de los Estados (como lo serían el sector privado, la sociedad civil, los migrantes-remesas, etc.) y nuevos niveles de acción a partir de la profundización de estrategias como la cooperación sur-sur y triangular y donde una fatigada AOD ya no se esperaba que fuera la única ni la principal fuente de financiación del desarrollo.

Por otro lado, en el contexto del lanzamiento de los ODM en los albores del presente siglo se daría una preocupación particular por sumar recursos que permitieran enfrentar su cumplimiento hacia el año 2015, encontrando en este aspecto un segundo factor de peso para considerar a las empresas en la agenda internacional. En ese tenor, iniciativas puntuales como el Pacto Mundial de Naciones Unidas (*Global Compact*) y posteriormente cumbres internacionales como la Conferencia de Monterrey en 2002 sobre fuentes innovadores de financiación al desarrollo, sentarían las bases de la participación del sector privado en la agenda actual.

Como un socio clave, se esperaba que el sector privado no solo sumaría recursos financieros a la consecución de los ODM, sino que también, con la modificación de acciones relacionadas con su actividad bajo marcos como el de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), pudiera contribuir a aspectos como derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y anti-corrupción. Así, contribuiría de manera directa a los ODM como el 7, en torno a la sostenibilidad del medio ambiente, o al 3 promoviendo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en fábricas o empresas, y de manera indirecta al resto de objetivos.

El inicio del presente siglo sería entonces fértil en iniciativas y cumbres que alinearían la participación del sector privado en la agenda internacional y que afianzarían aún más su participación en la agenda sobre eficacia de la ayuda y del desarrollo, tales como “La Declaración Bilateral de Donantes”

en 2010, que establecería una alianza para apoyar al sector privado, en torno a los ODM, La declaración de Busan de 2011 reconoce de manera más abierta e incluyente la importancia de la participación de varios actores, entre ellos el sector privado y la sociedad civil, y de la necesidad de buscar nuevas alianzas público-privadas para el desarrollo como instrumento clave del sector privado, o la cumbre de Río +20 en 2012, que reconoce al sector privado en torno al desarrollo sostenible para el crecimiento verde, y recientemente en la Cumbre de Financiación al Desarrollo de Addis (2015), donde en torno a la movilización de recursos internacionales, se vuelva promover la importancia de las aportaciones privadas para financiar el desarrollo.<sup>2</sup>

Con ello, se estaría respondiendo a los retos que viene planteando el cambio de paradigma sobre las fuentes de financiación al desarrollo y la agenda de los ODM identificados ya en el 2003 en el Reporte Landau, para responder a la insuficiencia de recursos públicos para el desarrollo, a los bienes públicos globales, a sus costos, o la falta de previsión sobre montos, permitiendo así, más adicionalidad, menos condicionalidad y mayor gobernanza.<sup>3</sup> Dado lo anterior, ya era previsible que el sector privado tendría una participación cada vez mayor en la agenda internacional. Sin embargo, un tercer factor sumaría a la importancia de la consideración del actor privado, que es su relativa importancia económica en el mundo actual.

Derivado de los procesos de privatización de los años noventa, era evidente que los Estados empezaran a perder fuerza económica para financiar la AOD, así como las acciones relacionadas con el combate a la pobreza o a la consecución del desarrollo. Ello explicaría que, inicialmente, los flujos de Inversión Extranjera Directa superaran a finales del siglo pasado y principios de éste a los flujos de AOD. Sin embargo, más allá de éstos, cómo documen-

<sup>2</sup> Se recomienda la revisión a detalle de las cumbres y reuniones mencionadas a fin de conocer la manera en que se ha ido incorporando la participación del sector privado en la agenda internacional con acciones puntuales.

<sup>3</sup> Al respecto véase Jean-Pierre Landau, *Les nouvelles contributions financières internationales*, Francia, Collection des Rapports Officiels, Rapport au President de la République. Asimismo, los documentos realizados por el Grupo piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo: <http://leadinggroup.org/rubrique194.html>.

tarían el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), otros flujos como las remesas o las inversiones privadas en acciones también empezaron a considerarse como flujos relevantes superiores a la AOD, así como un nuevo rol de la empresa transnacional ante los retos del presente siglo.<sup>4</sup> Tal panorama abriría también la puerta al sector privado a que asumiera un papel distinto en su participación con la sociedad y con los gobiernos, complementando apoyos de distinta naturaleza para el bien común.

### **IDENTIFICACIÓN DE FORMAS DE COLABORACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA AGENDA 2030**

Como se refirió en la sección anterior, ha sido clara, cada vez más, una mayor importancia del sector privado en la agenda internacional. Sin embargo, para tratar de identificar las formas de colaboración de este actor, es necesario precisar a quién nos referimos cuando se habla de este actor. Particularmente, por sector privado se suele asociar al rol de la empresa o más puntualmente de la empresa transnacional en el ámbito de la cooperación internacional. Pero dentro de la nueva agenda multi-actor, este abanico puede extenderse a otras modalidades, como pueden ser: las fundaciones empresariales, las empresas locales, las llamadas pequeñas y medianas empresas (PYMES) asociadas a una transnacional, así como el rol de los migrantes que generan flujos privados a través de las remesas, o las iniciativas de emprendimiento social.<sup>5</sup>

A pesar de ello y para fines expositivos, por sector privado consideraremos a las empresas transnacionales y las fundaciones privadas asociadas a éstas. Considerando lo anterior y respecto a la identificación de las principales for-

<sup>4</sup> Al respecto se recomienda *World Investment Report* de la UNCTAD de 2010, p. 62, y *World Investment Report* de 2006, capítulo VI, sección D.

<sup>5</sup> Para abundar sobre estas variantes véase Jorge Pérez-Pineda, “La Financiación para el Desarrollo”, en *Manual de cooperación internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, México, Instituto Mora-AECID-CIDEAL-IUEE Universidade da Coruña, 2012, pp. 159-181.

mas de colaboración del sector privado en la agenda del desarrollo, se puede plantear la pregunta ¿Qué puede ofrecer el sector privado a la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda?, la literatura coincide y destaca aspectos como los siguientes<sup>6</sup>:

1. Acogen principios universales como los planteados por Naciones Unidas.
2. Contribuyen a lograr los ODM y los ODS y en cuanto tal, al logro de la agenda internacional.
3. Contribuyen de manera estratégica al trabajo de las agencias de desarrollo compartiendo costos y especialización complementaria y particularmente, el sector privado adquiere legitimidad, sobre todo en algunos sectores sensibles o polémicos como la minería o la explotación de recursos naturales.

Así, si bien hoy día se hace hincapié, sobre todo a partir de Busan, de los esquemas de colaboración a través de alianzas público-privadas, las formas de colaboración observadas han sido más amplias. Particularmente en los últimos veinte años destacan las siguientes<sup>7</sup>:

- Intervención de las empresas a través de fundaciones y códigos de ética, cooperación con organizaciones de la sociedad civil a través de actividades como patrocinios, marketing social, inversión social o uso de marcas. Vínculo con la sociedad y pequeños productores a través de comercio justo.

<sup>6</sup> Al respecto véase el documento “Guidelines on cooperation between the United Nations and the Business Sector” (2009), y Tilman Altenburg, “The private sector and development agencies: how to form successful alliances: Critical issues and lessons learned from leading donor programs”. “Discussion paper to the DIE-GDI working group”, 10th International Business Forum 2005, Nueva York. German Development Institute, Bonn, agosto de 2005.

<sup>7</sup> Las formas de colaboración referidas se identifican como tres etapas puntuales en los últimos años desde la década de los 90 a la actualidad en Jorge Pérez-Pineda, “Nuevas formas de cooperación con el sector privado: Alianza México por Haití”, en *Fondos y redes globales, reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional*, México, Instituto Mora, GIZ, 2014, pp. 267-277.

- Relaciones con agencias de desarrollo y organizaciones intermedias bajo esquemas de Alianzas Público Privadas y de la filantropía corporativa.
- Consideración de la responsabilidad social empresarial como marco de colaboración entre el sistema internacional y el sector privado.
- Iniciativas puntuales como los fondos privados (fondos de carbón), o fondos como la Alianza global para vacunas e inmunización. (filantropía corporativa y global), su aportación en la creación de infraestructura y la provisión de bienes y servicios como energía, medicinas o bienes de primera necesidad (asociados con cubrir necesidades básicas como el hambre, la sed, la vivienda, la salud, educación).

Adicionalmente, el trabajo de Naciones Unidas se ha expandido al intentar vincular al sector privado de manera más clara con todas sus actividades, fondos, agencias y programas, a través de un portal creado especialmente para detonar estos vínculos con alianzas, compromisos y acciones concretas como:<sup>8</sup> (propiciando)

- Apoyo a temas globales.
- Oportunidades de negocio en comunidades y países de bajo ingreso.
- Estándares y guías para el desarrollo.
- Financiando proyectos.
- Provisión de servicios personales y servicios.
- Provisión de bienes.

En tal sentido Hartmann *et al* (2010:12) señalan: “La cooperación al desarrollo debe por tanto proveer apoyo consistente para elegir actividades de RSE, esto incluye medidas que promuevan cumplimiento con estándares sociales y ecológicos y mejorar la competitividad sustentable de empresas locales”.<sup>9</sup> Es justamente este vínculo con el enfoque de la RSE el que

<sup>8</sup> Véase el portal: <<https://business.un.org/en>>.

<sup>9</sup> Hartmann, Jörg (2010). “Corporate Social Responsibility and Development Cooperation“. Berlín, Alemania, GTZ, Center for Cooperation with the Private Sector.

ha motivado un mayor número de iniciativas al interior de la empresa que ha detonado un par de vertientes interesantes que se empiezan a explorar junto con la sociedad civil, comunidades locales y agencias de desarrollo como son las negocios en la base de la pirámide y los emprendimientos sociales.<sup>10</sup>

Por último, respecto al lanzamiento de los ODS a partir del 2015 y con la meta del 2030, se plantea una serie de retos para el sector privado y para otros actores, pero particularmente para los gobiernos que a través de sus agencias de desarrollo, de acuerdos bilaterales o a través de instituciones multilaterales, puedan contribuir con la agenda actual. Para poder relacionar el vínculo del sector privado con estos nuevos objetivos es de utilidad visualizarlos como se enlistan en el cuadro 1. En éste, como se puede apreciar en primera instancia, se consideraría que las distintas acciones de este actor pueden influir indistintamente en todos ellos, y de manera particular se espera que contribuyan a los objetivos como lo son el: 2, 7, 8, 9, y 12. Uno de los principales retos del sector privado es, entonces, cómo podrán las empresas incorporar con acciones concretas, mediante su cadena de valor y en su vínculo con grupos de interés, interactuar de tal forma que puedan contribuir al avance de los ODS, dada la experiencia previa de los ODM como referente para estos avances<sup>11</sup>.

Bajo ese panorama, es claro que las formas de colaboración del sector privado en la cooperación internacional son diversas; y la especificidad de la estrategia, herramienta o interacción en su forma de colaborar dependerá a su vez en distintos factores, como: el objetivo a atender, el sector al que pertenece la empresa, el vínculo con actores particulares, el tamaño de la empresa, entre otros.

<sup>10</sup> El tratamiento de estos temas se aborda con mayor amplitud por autores como Coimbatore Prahalad y Stuart Hart “The fortune at the bottom of the pyramid”, *Strategy + Business* issue 26, first quarter, 2002, pp. 1-14 y Muhammad Yunus, *Empresas para todos. Hacia un nuevo modelo de capitalismo que atiende las necesidades más urgentes de la humanidad*. Colombia, Grupo Editorial Norma, 2010.

<sup>11</sup> Al respecto, véase, por ejemplo: Luis Pingot “La influencia empresarial en el proceso post-2015”, *Cuadernos 2015 y más*, Madrid, Editorial 2015 y más, 2014.

### Cuadro 1. Los Objetivos de Desarrollo Sustentable

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza en todas sus formas en todas partes.
- Objetivo 2: Terminar con el hambre, lograr seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover una agricultura sustentable.
- Objetivo 3: Asegurar vidas saludables y promover el bienestar para todos a todas las edades.
- Objetivo 4: Asegurar educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para toda la vida para todos.
- Objetivo 5: Lograr igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas.
- Objetivo 6: Asegurar disponibilidad y manejo sustentable de agua e instalaciones sanitarias para todos.
- Objetivo 7: Asegurar acceso económico, fiable y sostenible de energía para todos.
- Objetivo 8: Promover crecimiento económico sustentable, inclusivo y sostenido, pleno empleo y productivo y trabajo decente para todos.
- Objetivo 9: Construir infraestructura resiliente, promover industrialización inclusiva y sustentable y fomentar la innovación.
- Objetivo 10: Reducir la desigualdad dentro y entre países.
- Objetivo 11: Hacer ciudades y establecimientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sustentables.
- Objetivo 12: Asegurar consumo y patrones de producción sustentables.
- Objetivo 13: Tomar acción urgente para combatir el cambio climático y sus impactos.
- Objetivo 14: Conservar y usar de manera sustentable los océanos, mares y recursos marinos para un desarrollo sustentable.
- Objetivo 15: Proteger, restaurar y promover un uso sustentable de los ecosistemas terrestres, manejo sustentable de bosques, combatir la desertificación, y detener y revertir la degradación de la tierra y detener la pérdida de diversidad.
- Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sustentable, proveer acceso a la justicia para todos y construir instituciones efectivas, responsables e incluyentes a todos los niveles.
- Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza global para el desarrollo sustentable.

**Fuente:** <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>.

Entre algunos de los ejemplos de estas diversas formas de colaboración estarían el caso Ashoka que recibiría el premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional por su labor en torno al emprendimiento social en 2011, las diversas Alianzas Público-Privadas documentadas por el Banco Mundial, el caso de la Fundación Bill y Melinda Gates que ha contribuido de manera importante en los últimos años con recursos financieros para la “Campana de financiación



internacional para la inmunización”, así como para la fabricación de vacunas para África y, por último, la creación de diversos fondos público-privados o multilaterales con recursos privados como los Fondos de Carbón o el Fondo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ámbitos donde la filantropía corporativa ha destacado de manera interesante<sup>12</sup>.

## REFLEXIONES FINALES

Para terminar, parece relevante ubicar una serie de retos y oportunidades que quedan abiertos ante el inicio de la agenda 2030 y con la expectativa de cómo el sector privado seguirá contribuyendo a la agenda internacional. Asimismo, algunas de estas reflexiones dejan preguntas para investigaciones futuras como parte de cuestiones recurrentes en la literatura. En primer lugar y como se refirió en la segunda parte de este trabajo, es relevante acotar el término de sector privado; es decir, cuando se habla de sector privado, ¿a qué nos referimos?, ¿quién o quiénes forman este sector?, y esto desde luego nos lleva a acotar las posibles formas de colaboración público privadas.

De cara a los ODS, cabe preguntar: ¿son compatibles los objetivos de las empresas con los objetivos propuestos y con el desarrollo?, es decir, ¿en qué medida se podrán alinear estos objetivos, o se podrán crear iniciativas que permitan esta convergencia de objetivos que muchas veces parecen contrarios (por ejemplo, bajos salarios en busca de rentabilidad, países para invertir con leyes ambientales y fiscales laxas, etc.)? A pesar de lo anterior, es importante reconocer también, que los retos no sólo son para el sector privado sino también para el resto de actores o *stakeholders*, que pueden y deben vincularse con ellos y en los que a veces se detectan prejuicios a la hora de vincularse al sector privado, pensando por ejemplo en que el sector privado no busca el bien de la sociedad sino sólo el de sus accionistas, o que no le interesan las causas ambientales o sociales y que muchas de las acciones que realizan son para evadir impuestos, o lavar su imagen a través de mercadotecnia social.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, el reporte de la OCDE, “Philanthropic Foundations and Development Cooperation”, Francia, *Off-print of the DAC Journal 2003*, vol. 4, núm. 3.

En tal sentido, para garantizar que el sector privado contribuya de manera real y alineada a los objetivos de una agenda global, se le deberá involucrar más en la planeación estratégica de las políticas de cooperación, en proyectos, actividades o acciones concretas de la agenda 2030, y no sólo a nivel internacional sino en las agendas nacionales y locales. De esta forma, el rol del Estado para crear entornos favorables a la inclusión privada y políticas que busquen la sostenibilidad corporativa será clave para una mejor relación de este actor con la agenda del desarrollo. Al respecto, en el caso mexicano, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) ha delineado en su Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), emitido en abril de 2014, la importancia de contar con el sector privado en sus estrategias de cooperación, particularmente a través de alianzas público-privadas, en concordancia con la Declaración de Busan de 2011 antes referida.

De manera complementaria, será necesario contar con un catálogo más amplio de posibilidades de colaboración privada (y/o público-privada), así como mayor evidencia sobre el impacto de las distintas formas de colaboración público-privada y privada-social, en torno a la nueva agenda, pues existen visiones que cuestionan las bondades de la participación privada en la cooperación internacional, espacio que se plantea debería seguir siendo potestad de los Estados y organismos multilaterales. A pesar de ello, como se refirió con antelación, las Naciones Unidas han venido desempeñando un rol muy interesante al fungir como mediadores y como promotores de la participación privada con diversos actores, mediante los distintos programas y medios de los que dispone, lo cual fue valioso en los primeros quince años del presente siglo para el avance de los ODM.

Por último, sin duda la agenda 2030 es un espacio que provee muchas posibilidades de mostrar el potencial del sector privado en la lucha contra la pobreza y en la consecución de los ODS, ya que como se mostró en este trabajo existe un margen de maniobra amplio para colaborar con la agenda actual sin importar el sector o el tamaño de las empresas o fundaciones que quieran

participar. Por todo lo anterior, se percibe que el papel del sector privado en la agenda actual no sólo es necesario, sino que además será estratégico cada vez más. Y no sólo por el enfoque multi-actor que se plantea, sino porque la misma empresa ha venido evolucionando y ha empezado a incorporar directa o indirectamente muchos de los principios en que se basan los ODS en su actividad cotidiana, bien sea a través de enfoques de sustentabilidad o bien de responsabilidad social empresarial. Estos aspectos siguen permeando tanto en empresas transnacionales tradicionales, como en nuevas empresas y en la expansión de las empresas de los países emergentes.

#### FUENTES DE REFERENCIA

ALTENBURG, T.

2005 “The private sector and development agencies: how to form successful alliances: Critical issues and lessons learned from leading donor programs”. *Discussion paper to the DIE-GDI working group*, 10th International Business Forum 2005, Nueva York. German Development Institute, Bonn, agosto.

COLLOMB, B.

2008 “Lessons learned from the Marshall Plan: A Corporate Experience”. En E. Sorel y P.C. Padoan (eds.) *The Marshall Plan, Lessons Learned for the 21st Century*, pp. 71-75, Francia: OCDE.

FERNÁNDEZ GARCÍA, C. y RIAL ROADE, J.

2009 “Las políticas públicas de cooperación y la participación del sector empresarial en los procesos de reconstrucción post-bélica y la promoción del desarrollo”. *Desarrollo en Contexto*, núm. 19, España, FRIDE, marzo, pp. 1-9.

HARTMANN, J., LUNKENHEIMER, B., VILLAR, A. y WEIKERT, J.

2010 *Corporate Social Responsibility and Development Cooperation*. Berlín, Alemania, GTZ, BMZ, Center for Cooperation with the Private Sector.

LANDAU, J.P.

2004 *Les nouvelles contributions financières internationales* [versión electrónica]. Francia: Collection des Rapports Officiels, Rapport au President de la République. Recuperado de <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000440/index.shtml>>.

OCDE

2003 *Philanthropic Foundations and Development Co-operation*. [versión electrónica]. Francia, Off-print of the DAC Journal, vol. 4, núm. 3. Recuperado de <<http://www.oecd.org/development/stats/22272860.pdf>>.

PÉREZ-PINEDA, J. A.

2012 “La Financiación para el Desarrollo”. En C. Ayala y J. A. Pérez-Pineda (coords.) *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, pp. 159-181. México: Instituto Mora-AECID-CIDEAL-IUEE Universidad de la Coruña.

PÉREZ-PINEDA, J. A.

2014 “Nuevas formas de cooperación con el sector privado: Alianza México por Haití”. En L. Lazaro, C. Ayala, y U. Müller (eds.) *Fondos y redes globales, reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional*, pp. 267-277, México: Instituto Mora, GIZ.

PINGEOT, L.

2014 *La influencia empresarial en el proceso post-2015*, Madrid, España, Editorial 2015 y más, Cuadernos 2015 y más, Cuadernos núm. 4.

PRAHALAD, C. y HART, S.

2002 “The fortune at the bottom of the pyramid”. *Strategy + Business*. first quarter (issue 26), pp. 1-14.

UNITED NATIONS

2015 Guidelines on cooperation between the United Nations and the Business Sector [versión electrónica] Recuperado de <<https://business.un.org/en/documents/5292>>.

**UNCTAD**

2006 *World Investment Report*, Geneva, United Nations.

**UNCTAD**

2010 *World Investment Report*, Geneva, United Nations.

**YUNUS, M.**

2010 *Empresas para todos. Hacia un nuevo modelo de capitalismo que atiende las necesidades más urgentes de la humanidad*. Colombia, Grupo Editorial Norma.

**FUENTES ELECTRÓNICAS****CONFERENCIA DE ADDIS ABABA**

<<http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/index.html>>.

**CUMBRE DE RÍO + 20**

<<http://rio20.net> y <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>>.

**DECLARACIÓN DE BUSAN**

<<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>>.

**GRUPO PILOTO DE FINANCIAMIENTO INNOVADOR PARA EL DESARROLLO**

<<http://leadinggroup.org/rubrique194.html>>.

**HUB DE ACCIÓN EMPRESAS-NACIONES UNIDAS**

<<https://business.un.org>>.

**OBJETIVOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE**

<<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>.

**PACTO MUNDIAL**

<<https://www.unglobalcompact.org>>.

## **SOBRE LOS AUTORES**

### **CARLOS CERDA (ITESM-GDL)**

Es abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara; maestro en Estudios Diplomáticos por el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es profesor desde 2006 en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Guadalajara, adscrito al Departamento de Derecho y Relaciones Internacionales. Es profesor visitante en la Universidad San Carlos de Guatemala. En el Tecnológico de Monterrey ha sido el responsable del grupo de investigación sobre cooperación internacional para el desarrollo. Sus publicaciones se refieren a sus líneas de investigación: cooperación internacional para el desarrollo, política exterior de México y aspectos jurídicos de las relaciones internacionales. Es miembro del SNI, Nivel I.

### **CARLOS USCANGA (UNAM)**

Doctor en Cooperación Internacional por la Universidad de Nagoya, Japón. Profesor Titular nivel “C” de Tiempo Completo del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Fue Miembro del Grupo de Estudio para el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas de México y Japón. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2. Tiene diversas publicaciones sobre relaciones económicas y diplomáticas entre México y Japón, mecanismos de cooperación regional en el Pacífico Asiático y sobre Cooperación Internacional. Es coordinador Nacional de

la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África, y su última publicación es la edición del libro *México y Japón: Socios Estratégicos en el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica*, FCPyS-UNAM, SEP-CONACYT, 2016.

### **CRISTINA GIRARDO (COLEGIO MEXIQUENSE)**

Doctora en Pedagogía por la Universidad de Turín, Italia y Doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores. Es profesora investigadora de tiempo completo de El Colegio Mexiquense. Sus líneas de investigación son: Estudios sobre desarrollo local: formación de agentes; territorialización de políticas públicas locales y educación; estudios sobre OSC: empleo, profesionalización, responsabilidad social, participación ciudadana; estudios sobre cooperación internacional y la eficacia de la ayuda al desarrollo. Ha participado en varios proyectos y ha publicado un gran número de artículos en revistas, periódicos y capítulos. Participa como ponente, conferencista y comentarista en diversos países. Ha dictado varios cursos en desatacadas universidades nacionales e internacionales. Es miembro fundador de la REMECID y miembro de la Red de Desarrollo Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe.

### **ESTHER PONCE ADAME (CGCID)**

Profesora, investigadora y consultora. Es fundadora y directora general del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora y estudió el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM. Es Profesora de Asignatura en la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Cuenta con diversas publicaciones a nivel nacional e internacional. Ha sido funcionaria pública de diversas dependencias y ha realizado trabajos de consultoría para diversas instituciones nacionales, organismos y agencias nacionales y multilaterales de cooperación como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia Alemana de Cooperación, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, así como para diversos gobiernos nacionales y subnacionales en América Latina.

**GABRIELA SÁNCHEZ (INSTITUTO MORA)**

Doctora en Análisis Institucional por la Universidad de París VIII. Ha ofrecido por más de veinte años servicios especializados de asesoría para el fortalecimiento institucional de organizaciones de la sociedad civil y de agencias internacionales de cooperación para el desarrollo. Consultora a niveles nacional e internacional en procesos de planeación y evaluación de proyectos, programas, políticas, instituciones y redes avocadas al desarrollo social. Es Profesora Investigadora del Instituto Mora e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Fue fundadora del Observatorio de Cooperación Internacional para el Desarrollo y actualmente integrante de su Consejo Asesor. A partir de 2015 es coordinadora académica de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo en el propio instituto. Es miembro fundador de la REMECID, e integrante del Grupo Coordinador de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional.

**GERARDO BRACHO CARPIZO (AMEXCID)**

Licenciado por la UNAM; maestro por la Universidad de Sussex, Reino Unido, y Doctor por la Universidad de Oxford. Es economista y diplomático. Pertenece al Servicio Exterior Mexicano y ha estado adscrito en las embajadas de México en Moscú y en Londres, y en la Delegación de México ante la OCDE (París). En la última década se ha especializado en el tema de la cooperación para el desarrollo, y se ha desempeñado como delegado de México ante el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (CAD), director general adjunto en la AMEXCID y asesor especial en el secretariado del CAD. Tiene diversas publicaciones, varias de ellas dedicadas al tema de la cooperación para el desarrollo.

**GUSTAVO SADOT SOSA NÚÑEZ (INSTITUTO MORA)**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de East Anglia, en Norwich, Reino Unido, y maestro en Relaciones Internacionales por la misma institución. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Ha trabajado en los sectores público y privado tanto a nivel nacional como internacional. Sus intereses de investigación incluyen el análisis de políticas públicas ambientales, sus resultados y procesos de convergencia a nivel regional. Mediante la realización de estudios comparados ha evaluado políticas



de la calidad del aire, del ámbito forestal, y de cambio climático tanto en México y su entorno con América del Norte, así como en la Unión Europea. Tiene especial interés en la cooperación internacional respecto a la ciencia del ciclo del carbono y de política de océanos en América del Norte.

### **HORACIO RODRÍGUEZ (TNC)**

Ingeniero agrónomo y maestro en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Cuenta con una especialidad en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, desarrollo sustentable, cooperación y comercio internacional. Cuenta con experiencia profesional en organismos internacionales, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe. Áreas de experiencia: agricultura, pobreza rural, biocombustibles, huella de carbono, cambio climático, alianzas público-privadas, comercio agroalimentario, tecnologías de información y comunicación (TIC), agricultura de pequeña escala, extensionismo, creación y desarrollo de capacidades, cooperación internacional y relaciones internacionales de gobiernos locales.

### **JORGE A. PÉREZ-PINEDA (INSTITUTO MORA-UNIVERSIDAD ANÁHUAC)**

Profesor investigador del Instituto Mora, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Obtuvo el Doctorado en Economía Internacional y Desarrollo y master en Entrepreneurship por la Universidad Complutense de Madrid, con especialidad en Gobernanza Global por el German Development Institute (DIE) y estudios de postgrado por la Universidad de Essex. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Su trabajo académico se centra en los temas de responsabilidad social empresarial, financiamiento al desarrollo y sector privado en la cooperación internacional dónde ha publicado diversos libros y artículos. Se ha desempeñado como docente en la Universidad Anáhuac, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Mora, y como consultor para diversos organismos nacionales e internacionales. Es miembro fundador de REMECID y co-coordinador del grupo de investigación sobre cambio socio-económico, desigualdades y financiación de REEDES. Su última publicación es la co-coordinación del libro *Diagnóstico sobre la cooperación internacional para el desarrollo en México 2014-2015*, Instituto Mora, FCPS-UNAM y CONACYT 2016.

**JORGE A. SCHIAVON (CIDE)**

Es profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), coordinador del Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG), y director ejecutivo de la Encuesta de Opinión Pública y Política Exterior México, Las Américas y el Mundo. Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, maestro en Ciencia Política por la Universidad de California en San Diego y doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la misma universidad. Presidente (2011-2013) de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI).

**JUAN PABLO PRADO LALLANDE (BUAP)**

Doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea y magister en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Puebla y profesor visitante en diversas Universidades de México, Brasil, Colombia y España. Se desempeñó en el sector público en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y en la Secretaría de Educación Pública. Ha sido consultor para diversas instituciones internacionales. Autor de varios textos editados en varios países dedicados a la cooperación internacional. En 2016 recibió en Madrid el 1er. lugar del Premio Iberoamericano a la Investigación en Cooperación Sur-Sur y Triangular. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

**LEONARDO DÍAZ (UAM)**

Es profesor investigador adscrito al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Cursó sus estudios de maestría en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Es licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM. Ha participado en congresos y seminarios en México, España, Francia, Inglaterra y Ucrania. Sus Líneas de investigación son políticas públicas locales; instituciones locales; relaciones internacionales de los gobiernos estatales y municipales; federalismo; descentralización;

cooperación descentralizada; cooperación transfronteriza e intermunicipal; relaciones entre entidades públicas subnacionales de Europa y América Latina; gobernanza; construcción de indicadores para la evaluación de la gobernanza; consolidación de la democracia en México.

### **LUIS ANTONIO HUACUJA ACEVEDO**

Es candidato a Doctor en Derecho e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es Maestro en Derecho (*Cum laude*) con especialidad en Derecho Público por la misma universidad. Cuenta con un Posgrado en Unión Europea por el College of Europe y es Licenciado en Derecho por la UNAM. Ha sido Consultor de la Unión Europea donde también ha impartido conferencias, realizado investigaciones e impartido clases. Ha sido docente en diversas universidades nacionales y coordina un diplomado en el Instituto Mora. Es Responsable del Programa de Estudios sobre la Unión Europea de la FES-Acatlán (UNAM). Ha coordinado distintas publicaciones y escrito diversos artículos sobre temas relacionados con la Unión Europea y su relación con México. Es Secretario Técnico de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. Es Asociado del COMEXI, Secretario Ejecutivo de la REMECID, y Primer Consejero de Casa de Europa en México, S.C.

### **LUIS ULLOA RIVERA (IPN)**

Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional. Es consultor en temas medioambientales y políticas públicas en cooperación internacional y actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Vinculación Empresarial en la Fundación Politécnico A.C. Es doctor en Derecho Internacional, por la Universidad de Salamanca, España y maestro en Estudios Internacionales. Ha participado en seminarios y congresos en Francia, Italia, Canadá, Argentina, Estados Unidos, Colombia, Venezuela y México en temas relacionados con la política exterior, la cooperación internacional para el desarrollo, ciencia y tecnología, educación tecnológica, procuración de fondos, medio ambiente, nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Ha publicado libros y diversos artículos sobre cooperación técnica internacional, educación y desarrollo, economía y derecho internacional de la Unión Europea. Ha sido consultor en organismos internacionales.

**MARÍA ELENA ROMERO (UCOL)**

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales, área Relaciones Internacionales por la UNAM. Desde 1992 es profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Trabaja temas de cooperación internacional para el desarrollo con énfasis en Japón. Entre sus trabajos más recientes esta el libro “Japón, la experiencia de un donador comprometido con su desarrollo” y el capítulo *Japón 3.11. Las contradicciones de las estrategias de recuperación* en el libro coordinado por Víctor López Villafañe y Carlos Uscanga *Japón después de ser el número uno: del alto crecimiento al rápido envejecimiento*; México: Siglo XXI, 2015. Es miembro del SNI Nivel I.

**NAHUEL ODDONE (CENPROMYPE/SICA)**

Es doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco, licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, master en Derecho de la Integración Económica por la Universidad del Salvador y en Integración Económica Global y Regional por la Universidad Internacional de Andalucía. Se desempeña como Asesor Regional de Entorno de Negocios de CENPROMYPE (Sistema de la Integración Centroamericana), ha formado parte de la Unidad de Desarrollo Económico de la CEPAL (Naciones Unidas), en la sede subregional de México; ha sido Investigador del Centro Studi di Politica Internazionale di Roma y de la Unidad de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes. Ha fungido como Jefe de Asesores en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, como Director de Cooperación Internacional del Municipio de Monte Caseros, provincia de Corrientes y ha contribuido con el fortalecimiento de las capacidades proyectuales y de gestión en numerosos municipios iberoamericanos.

**PRUDENCIO MOCHI (CRIM-UNAM)**

Doctor en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es investigador del CRIM-UNAM, responsable del programa Cambio Mundial, Globalización y Desarrollo. Sus líneas de investigación son la globalización y desarrollo territorial; tecnologías de la información y de la comunicación; la sociedad civil organizada como agente de desarrollo; y desarrollo y territorio. Autor de numerosas publicaciones. Es profesor en varias maestrías y doctorados, nacionales e internacionales. Ha sido responsable y coordinador de varios proyectos relacionados

con sus temas de investigación con especial énfasis en América Latina. Realizó consultorías para CEPAL y FOMIN-BID en proyectos de desarrollo territorial. Es miembro de la Red de Desarrollo Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe, así como miembro fundador de REMECID, y participa en otras varias redes nacionales e internacionales.

### **RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES (UABC)**

Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Baja California. Es licenciado y maestro en Relaciones Internacionales por la UNAM. Obtuvo su doctorado en Estudios Internacionales en la Universidad de Miami. Ha sido Director del programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del CIDE; Secretario académico de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPyS de la UNAM; Director de la Carrera de Relaciones Internacionales del ITESM Campus Estado de México; Jefe del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Quintana Roo y Jefe de la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad del Mar. Es autor y coordinador de diversos libros. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales y es miembro de la REMECID. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

### **SIMONE LUCATELLO (INSTITUTO MORA)**

Director de Vinculación y profesor investigador del Instituto Mora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Es egresado de la London School of Economics and Political Science (Inglaterra) en Relaciones Internacionales y doctor en Análisis y Gobernanza del Desarrollo Sustentable por la Universidad Internacional (Venecia, Italia). Sus intereses de investigación abarcan temas de seguridad ambiental, cooperación internacional, ayuda humanitaria y desastres. Es investigador asociado del Programa de Investigación en cambio climático de la UNAM, entre otros, y participa en diversas redes. Ha colaborado con programas de las Naciones Unidas, de la Unión Europea, Centroamérica y México. Fue investigador visitante en el CISAN de la UNAM, y ha colaborado con la University College de Londres, y con la Universidad de Bergen. Actualmente es el Coordinador general de la REMECID.

## **SOBRE LAS INSTITUCIONES**

### **CENTRO DE GESTIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (CGCID)**

Es un centro que realiza investigación y consultoría buscando integrar el quehacer científico y la acción pública en la construcción de soluciones socialmente pertinente para el logro de objetivos colectivos y problemas actuales del desarrollo –a nivel local, regional, nacional y global. Desde su fundación el CGCID ha logrado fortalecer las capacidades y contribuir a la mejora de la toma de decisiones de gobiernos y de diversos actores públicos, privados y sociales para responder –proactiva y estratégicamente– a los retos actuales y futuros del desarrollo.

### **RED MEXICANA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO (REMECID)**

Es una red temática integrada por más de 70 investigadores y/o gestores expertos en temas de cooperación internacional y desarrollo, que trabajan en áreas multidisciplinarias de diferentes instituciones nacionales públicas y privadas. Fundada en 2014, la red pretende establecer un espacio de colaboración que contribuya al debate de la agenda nacional en materia de cooperación internacional y desarrollo, mediante la investigación, la docencia y la incidencia política y promoción de los estudios de CID, dentro de los ámbitos nacionales y regionales y, eventualmente, internacionales. Al mismo tiempo, se

busca facilitar y promover el intercambio de información y del conocimiento, propiciar el asesoramiento mutuo, y desarrollar aquellos otros proyectos que resulten de interés común. Con ello, los investigadores que forman parte de la REMECID pueden compartir recursos, proyectos y resultados de investigación, en el campo de la cooperación internacional y el desarrollo.





**TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO:  
*UNA PERSPECTIVA DESDE MÉXICO***

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2018,  
en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados,  
ubicada en Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque,  
Del. Venustiano Carranza, C.P. 15960, en la Ciudad de México.

El tiro constó de 1,000 ejemplares.

**Carlos Cerda Dueñas** (ITESM-GDL)  
**Carlos Uscanga** (UNAM)  
**Cristina Girardo** (Colegio Mexiquense)  
**Esther Ponce Adame** (CGCID)  
**Gabriela Sánchez Gutiérrez** (Instituto Mora)  
**Gerardo Bracho Carpizo** (AMEXCID)  
**Gustavo Sadot Sosa Núñez** (Instituto Mora)  
**Horacio Rodríguez** (TNC)  
**Jorge A. Pérez Pineda** (Instituto Mora)  
**Jorge A. Schiavon** (CIDE)  
**Juan Pablo Prado Lallande** (BUAP)  
**Leonardo Díaz** (UNAM)  
**Luis Antonio Huacuja Acevedo** (FES Acatlán, UNAM)  
**Luis Ulloa Rivera** (IPN)  
**María Elena Romero** (UCOL)  
**Nahuel Oddone** (CEPAL)  
**Prudencio Mochi** (CRIM-UNAM)  
**Rafael Velázquez Flores** (UABC)  
**Simone Lucatello** (Instituto Mora)

El objetivo principal de este libro es ofrecer una compilación actualizada y exhaustiva de estudios interdisciplinarios sobre la teoría y la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo en México. La idea es introducir a los estudiosos de la cooperación internacional en la complejidad de los procesos mediante un lenguaje fluido y comprensible, el cual los invite a interesarse y ahondar más en cada uno de los procesos, actores y modalidades de esta temática.

La obra es fruto de la colaboración interinstitucional entre el Centro de Gestión de y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID), la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y la Red Mexicana de Cooperación Interinstitucional y Desarrollo (REMECID).

El libro está dividido en tres grandes apartados. El primero describe los conceptos básicos de la cooperación internacional y el desarrollo (CID). El segundo analiza la actuación de México en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Finalmente, la última parte examina diversos casos específicos de la CID.

ISBN: 978-607-97144-2-0



9 786079 714420

