

Edita
Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid
Donoso Cortés, 65-6º
28015 Madrid

Consejo asesor

Presidente:
Antonio Fernández Poyato (FIIAPP)
Vocales:
Francisco Aldecoa Luzárraga (UCM)
Carmelo Angulo Barturen (FIIAPP)
Celestino del Arenal Moyúa (UCM)
Carlos Berzosa Alonso-Martínez (UCM)
Mª Emilia Casas Bahamonde
(Tribunal Constitucional)
Lorenzo Fernández Franco
(IUDC-UCM)
Francesc Granell Trías
(Universidad Central de Barcelona)
José Miguel Insulza Salinas
(Organización de Estados Americanos)
María A. González Encinar
(Instituto Cervantes Bruselas)
Norberto E. Consani (IRI-La Plata)

Consejo de redacción

Alfredo Arañuetes García (ICADE)
Maribel Castaño García (UCM)
Noé Cornago Prieto
(Universidad del País Vasco)
José Déniz Espinós (UCM)
Alfonso Dubois Mígoya (HEGOA)
Felipe González A.
(Universidad del País Vasco)
Rafael Grasa Hernández
(Universitat Autònoma de Barcelona)
José Antonio Nieto Solís (UCM)
Gustavo Palomares Lerma (UNED)
Irene Rodríguez Manzano
(Universidad de Santiago de Compostela)
Ignacio Soletto Martín (FIIAPP)

Dirección

L. Alfonso Gamo Rodríguez
(Fundación Carolina-CeALCI)
José Angel Sotillo Lorenzo (UCM)

Coordinadora editorial

Enara Echart Muñoz (IUDC-UCM)

Colaboradores

Bruno Ayllón Pino (IUDC-UCM)
Cecilia Carballo de la Riva
(Fundación IPADE)
Florencio Gudiño (OIT-Perú)
Carlos Illán Sailer (Parlamento Europeo)
Ruth Jaramillo Blasco (AECID)
Elena Pérez-Villanueva (Embajada de
España en Tailandia)
Francisco Rey Marcos (IECAH)
Joaquín Tasso (Comisión Europea)
Juan M. Toledano (IUDC-UCM)
Javier Surasky (IRI-La Plata)

Secretaría de redacción

Jorge García Burgos (IUDC-UCM)
Leticia Bendelac Gordon (IUDC-UCM)

ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 28
PRIMAVERA-VERANO 2011

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO: PERFILES, RETOS Y PERSPECTIVAS

Presentación **3**
Juan Pablo Prado Lallande

Introducción **11**
La política mexicana de cooperación
internacional y su nueva institucionalidad **13**
Rogelio Granguillhome Morfín

Un México más solidario y
comprometido con el futuro **17**
Manuel Guedán

México, socio excepcional de la
cooperación internacional **21**
Carmelo Angulo

Parte 1. Institucionalidad de la política
de cooperación internacional en
México **27**

Asociaciones complementarias: base para
el futuro de la cooperación Sur-Sur y
triangular de México **29**

*José Octavio Tripp
y Bernadette Vega*

El andamiaje jurídico e institucional
de la Ley de Cooperación Internacional
para el Desarrollo de México **43**

Luis Eduardo Garzón
La gobernabilidad de la cooperación
internacional para el desarrollo de
México **53**

Juan Pablo Prado Lallande
México y el CAD de la OCDE: una
relación en construcción **67**

*Gerardo Bracho
y Agustín García-López*

Parte 2. La agenda mexicana de cooperación internacional para el desarrollo	81
La cooperación triangular México-Japón	83
<i>Carlos Uscanga</i>	
El papel de México en la construcción de un nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo: perspectivas para la agenda del G20 sobre desarrollo	95
<i>Ernesto Soria Morales</i>	
La cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en México	107
<i>Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon</i>	
Reflexiones acerca de México y la seguridad humana en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo	123
<i>Rebecka Ulfgard</i>	
Cooperación internacional mexicana en ciencia y tecnología: la relación México-España, puente entre Latinoamérica y el Caribe con Europa	133
<i>Luis Mier y Terán Casanueva</i>	
La cooperación internacional contra el cambio climático. El papel de México en el marco de la COP 16 de Cancún	145
<i>Socorro Flores</i>	
Parte 3. Ayuda humanitaria mexicana	157
México y la asistencia humanitaria internacional: aspectos conceptuales y operativos	159
<i>Simone Lucatello</i>	
Parte 4. Recursos en Internet sobre cooperación internacional para el desarrollo de México	173
Recursos en Internet sobre cooperación internacional para el desarrollo en México	175
<i>Diana Elizabeth Tadeo Villegas</i>	
Parte 5. Reseñas de libros mexicanos sobre cooperación internacional para el desarrollo	189
México y los Objetivos de Desarrollo del Milenio	191
<i>Luis Ochoa Bilbao</i>	
Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea	193
<i>Myrna Rodríguez Añuez</i>	
Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México	195
<i>Pedro Manuel Rodríguez Suárez</i>	

SRE-BUAP

Este número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación ha sido auspiciado por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE). Este volumen es producto de la Programación 2011 del Cuerpo Académico "Política Exterior y Cooperación Internacional" de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (IUDC-UCM)

Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid

Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Fax: (+34-1) 394 64 14

Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es

URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

PRESENTACIÓN

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

México es un país latinoamericano con profundos vínculos históricos, sociales y culturales con los países de esta región y del Caribe, el cual dada su adscripción geográfica y peso económico cuenta también con amplias relaciones y cooperación con países del Norte, organismos multilaterales y mecanismos de colaboración a favor de la gobernanza global, regional y subregional que pretenden contribuir a la conformación de un entorno internacional más equitativo y seguro.

A raíz de lo anterior, este país —el más grande de habla hispana del mundo— desde hace casi siete décadas ha practicado desde diversas perspectivas un creciente cúmulo de actividades de cooperación internacional para el desarrollo (CID), las cuales desde entonces constituyen una actividad inherente a su política exterior.

El asenso de la relevancia de la CID gubernamental en México se evidencia, de manera representativa, en dos momentos cruciales: El primero, en 1988, cuando los principios de política exterior fueron incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formando parte de éstos la CID. Tras ello, la CID, revalorada gracias a este hecho, sería considerada una actividad fundamental de la agenda nacional, tanto para contribuir a las capacidades nacionales en sectores prioritarios, como para apoyar de manera solidaria a aquellos gobiernos y pueblos en sus respectivos procesos de desarrollo.

El segundo hecho, ocurrido en este año, el 2011, se presenta al entrar en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México (LCID), la cual, entre sus preceptos estipula la conformación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), así como un Programa, un Sistema de Información y un Fondo en materia de CID. Ello con el propósito de dotarle de mayor fortaleza institucional y financiera a

* Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Especialista mexicano en cooperación internacional para el desarrollo. Ha sido consultor para la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Fundación Carolina, el Sistema Económico Latinoamericano y El Caribe (SELA) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Juanp.prado@correo.buap.mx. www.cooperacioninternacional.mx

esta actividad, en aras de que ésta contribuya de manera más fehaciente a los objetivos de nuestra política exterior, y de manera coincidente con ésta, al estímulo de mejores condiciones internas de bienestar, haciendo lo propio en territorios más allá de nuestras fronteras, particularmente, aunque no de forma exclusiva, con quienes México mantiene lazos cercanos.

Es así como en México, con base en sus múltiples acciones de colaboración externa, ha ido consolidando lo que podríamos denominar la institucionalidad de su CID, en un camino por el que transitan los esfuerzos para erigir una política pública de Estado en la materia, en cuya confección participan diversos sectores del gobierno y sociedad mexicana.

En ese camino, como ya se ha dicho, las autoridades han dado pasos adelante, particularmente gracias a la LCID, mediante la edificación de la Agencia y las instancias referidas, las cuales complementan y refuerzan al acervo que en este tópico el Gobierno Federal ha construido desde años atrás; ejercicio en el cual se han involucrado de forma cada vez más recurrente gobiernos estatales, municipales y locales.

En ese mismo sentido y a la luz de este contexto a favor de la CID en México a escala nacional, el sector social, sea a través de organismos de la sociedad civil, fundaciones y academia, se han sumado también progresivamente a dicha tarea. En particular, en años recientes se registra un creciente activismo por parte de Universidades públicas descentralizadas dedicadas al estudio y análisis de la CID de México, siendo la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad de Guadalajara y la Universidad Autónoma de Chiapas, las instituciones que se han integrado a este proceso.

Este dinámico fenómeno ha abierto espacios de diálogo y discusión en este tema, complementando y reforzando los trabajos ya activados anteriormente, en aras de promover la diversidad y participación integral y representativa de la academia mexicana especializada en CID; proceso fundamental a favor de la construcción de una política de Estado en este ámbito.

Es en este contexto y a la luz de los acontecimientos referidos en que la Revista Española de Desarrollo y Cooperación edita el presente número, titulado “La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas”. A la luz de las consideraciones anteriores, este ejercicio tiene como propósito general analizar de manera representativa e integral las principales características y desafíos que la CID mexicana registra y enfrenta, de cara a la dinámica actual que emana de la nueva arquitectura de la ayuda, así como de los objetivos, percepciones, resultados y retos resultantes

de la creciente praxis de esta actividad en el país, tomando como referente la entrada en vigor de la LCID.

Resulta importante destacar que los temas que el lector encontrará en el contenido de esta Revista son del orden representativo respecto a la CID gubernamental mexicana. Es decir, no pretende abarcar la totalidad de los múltiples temas que día con día se negocian, gestionan, instrumentan y evalúan en torno a la colaboración que se practica en y desde el citado país. Confiamos en que ello sea interpretado como un ejercicio premeditadamente confeccionado para ofrecer a los interesados un panorama más certero y especializado respecto a los principales —y más determinantes— temas de la actual agenda oficial mexicana de CID.

En este sentido, y con el fin de atender los ejes en cuestión de manera integral, se ha recurrido a especialistas —los más calificados, por cierto— en CID mexicana desde los ámbitos académico y gubernamental. Ello con el fin de ofrecer al lector un panorama que refleje la diversidad de percepción, experiencias, conocimientos y reflexiones en torno a este dinámico rubro de la política exterior de este país.

Para asegurar la calidad académica de los textos aquí incluidos, se contó con el profesional respaldo de dictaminadores externos los cuales, además del meticuloso trabajo del Coordinador y del Editor de este proyecto, han revisado cuidadosamente todos los trabajos, identificando y aceptando los de más alta calidad y, en su caso, solicitando cambios en aquellos escritos que así lo requirieron.

Este número, además de esta Presentación, consta de los siguientes mensajes, artículos y reseñas:

El primero de los mensajes introductorios, escrito por el Jefe de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, Rogelio Granguillhome, (con rango de Subsecretario/Viceministro) de la SRE, hace referencia al favorable y desafiante contexto que la CID mexicana presenta, en el marco de la puesta en marcha de la Ley, la fundación de la Agencia y las demás estrategias orientadas a fortalecer a esta actividad de fomento al desarrollo nacional y de apoyo corresponsable a favor de terceros países. Complementando a este amable mensaje, Manuel Guedán, Director de la Oficina de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en México, Cuba y República Dominicana hace una breve referencia al inédito momentum en que la cooperación mexicana se encuentra, a la luz de la puesta en marcha de la citada Ley y del peso e impulso que México ostenta en el marco de la cooperación

Sur-Sur iberoamericana. Por su parte, Carmelo Angulo, ex embajador de España en México, dedica su escrito a los alcances y potenciales que la cooperación internacional mexicana afronta en el presente.

José Octavio Tripp, Director General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE y Bernadette Vega, Consultora para Formulación de la Política de Cooperación Internacional, hacen referencia a un asunto nodal de la cooperación mexicana: su papel como promotor de la cooperación Sur-Sur y triangular, entendidas como estrategias a favor de la asociación complementaria de este país con diversos actores del sistema de CID, en donde resaltan el relevante y creciente papel de México en sendas actividades.

Juan Pablo Prado Lallande, Profesor-Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y Coordinador de este número de la REDC, aborda el proceso a favor de lo que denomina “La gobernabilidad de la CID mexicana”, entendida como la aplicación de normas que orientan la instrumentación sistémica de la CID hacia objetivos definidos, señalando que este proceso data de décadas atrás y que la LCID conforma un paso adelante, aún no de eficacia probada, en este sentido. Luis Eduardo Garzón, en su momento Asesor en el Senado de la República, hace un análisis sobre el “andamiaje jurídico-institucional” de la LCID, explicando su proceso de negociación, fundamentos, contenido e incidencia en los esfuerzos a favor de la construcción de una política de Estado en materia de CID.

Enseguida, Gerardo Bracho y el Embajador Agustín García López, adscritos a la Representación Permanente de México ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), exponen el papel de México (como observador) en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), haciendo mención a los esfuerzos diplomáticos de este país para que el CAD y sus políticas sean más permeables y receptivas respecto a la visión, orientaciones y perspectivas de los oferentes de CID no adscritos a este selectivo Comité. Carlos Uscanga, Profesor Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), nos comparte el producto de sus investigaciones sobre, lo que podríamos denominar, uno de los aspectos más eficaces y emblemáticos de la actual CID mexicana: la cooperación triangular que este país latinoamericano realiza con Japón, a favor de terceros países, particularmente centroamericanos.

Ernesto Soria Morales, funcionario mexicano en la OCDE, se encarga de difundir la manera en que México, en su papel de miembro del G-20, procura promover en el seno de la agenda del desarrollo estrategias más integrales e incluyentes, haciendo uso de su papel como puente entre la cooperación

Norte-Sur y Sur-Sur. Tras ello, Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, adscritos al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), analizan a la CID descentralizada mexicana, argumentando que esta actividad ha aumentado en México y que su actuar y regulación constituye un reto para la LCID y la AMEXCID. El tema de la CID y su relación con la seguridad humana es abordado por la especialista Rebecka Ulfgard, del Instituto Mora (IM), quien en un texto crítico y esclarecedor, habla de los retos que el Gobierno mexicano enfrenta para hacer compatibles sus políticas en este asunto respecto a su actuar y resultados, en especial en lo que respecta a los migrantes en este país.

A continuación, Luis Mier y Teherán, Director Adjunto de Cooperación Internacional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), hace referencia a las distintas actividades que este Consejo realiza en el ámbito de la ciencia y tecnología, particularmente con la Unión Europea. Dado que México se ha caracterizado por promover acciones multilaterales a favor de la protección ambiental, Socorro Flores, Asesora para Cambio Climático del Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, nos habla sobre la COP 16 de Cancún, esbozando un panorama sobre los logros y retos encumbrados en tal cónclave. De igual forma, Simone Lucatello del IM expone un rubro de la cooperación mexicana que en los últimos años, y de manera particular en el 2010, ha ganado fuerza: la ayuda humanitaria mexicana. Para concluir, Diana Tadeo, Profesora en Relaciones Internacionales de la BUAP, nos comparte un registro sobre recursos en internet en sitios electrónicos de instancias que realizan CID en México. Finalmente, Luis Ochoa Bilbao, Myrna Rodríguez Añuez y Pedro Manuel Rodríguez, Profesores-Investigadores en Relaciones Internacionales de la BUAP, presentan, por separado, tres reseñas sobre igual cuantía de libros mexicanos editados de manera reciente, dedicados a temas selectos de CID de México.

La presente publicación se inscribe en diversos proyectos de investigaciones académicas e iniciativas gubernamentales, complementarias y relacionadas entre sí. Por ejemplo, el presente número de la Revista se enmarca en el proyecto “La cooperación internacional en los inicios del siglo XXI. Objetivos, estrategias y tendencias en México y en el mundo”, cuyo responsable, Juan Pablo Prado Lallande, realiza con el apoyo de la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado (VIEP) de la BUAP. Igualmente, la obra conforma un producto del proyecto colectivo “México y la cooperación internacional: experiencias y perspectivas”, bajo la coordinación de Luis Ochoa Bilbao, en el que participa Myrna Rodríguez Añuez y Juan Pablo Prado Lallande, también auspiciado por la VIEP.

Considerando lo anterior, la confección de este proyecto, hoy consolidado, se inscribe en el Plan de Trabajo 2011 del Cuerpo Académico (órgano colegial adscrito al Programa de Mejoramiento del Profesorado —PROMEP— de la Secretaría de Educación Pública —SEP— de México), “Política Exterior y Cooperación Internacional”, conformado por los tres Profesores referidos.

De igual forma, el presente número 28 de la REDC constituye también un producto de la línea de investigación del IUDC dirigida por Bruno Ayllón “Nuevos donantes, cooperación Sur-Sur y triangular: transformaciones en el sistema internacional de cooperación”, con lo cual se atiende a la necesidad de incorporar en sus análisis a la colaboración de un país de renta media alta adscrito a la OCDE, más no en pleno al CAD, como lo es México.

Por parte de la SRE, la presente iniciativa forma parte del proyecto “Eventos conmemorativos del XX Aniversario de la Cumbre Iberoamericana”. Aquí es menester hacer una especial mención al generoso respaldo institucional y económico amablemente otorgado por la SRE, y en especial a su titular Emb. Patricia Espinosa Cantellano.

A este respecto, el presente volumen responde y corresponde al inédito proceso de construcción del andamiaje de la CID mexicana tras la entrada en vigor de la Ley en la materia, en el sentido de abrir espacios de diálogo, reflexión argumentada, sea del orden analítico, crítico y propositivo, entre funcionarios y miembros de la comunidad universitaria mexicana dedicada al estudio de la CID, cuyo contenido ha contribuido, por señalar un ejemplo, en la formulación del Programa de CID de México. He aquí un claro ejemplo de vinculación entre academia y sector gubernamental, en el marco de la formulación y planeación de la política pública de Estado, en este caso, en el ámbito de la CID de México.

Llega el justo momento de agradecer, de manera muy sentida, a los académicos y funcionarios —en su dimensión de personas apasionadas y comprometidas con la CID—coautores y participantes en este producto de análisis sobre la CID mexicana, por su respaldo, acompañamiento, trabajo y orientación en el transcurso de elaboración de este esfuerzo colectivo. En particular, mi agradecimiento a José Ángel Sotillo, Director de la REDC, quien me ha abierto las puertas del IUDC y de la propia REDC (en un inicio, y como debe de ser, escribiendo reseñas, luego redactando artículos, posteriormente como responsable de la sección fija de la REDC sobre la Agenda de la CID, hasta llegar al momento actual, teniendo el honor de coordinar uno de sus números).

Mi más sensato aprecio y agradecimiento al Consejero José Octavio Tripp, Director General de Cooperación Técnica y Científica, por su generoso y decidido apoyo a favor de este proyecto. El invaluable respaldo de este distinguido miembro del Servicio Exterior Mexicano ha sido fundamental para la consolidación del presente ejercicio. En este sentido, el amable acompañamiento, con horas de trabajo a favor de la confección de este número, de parte de los funcionarios —queridos colegas— de la entonces Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), hoy consagrada como la AMEXCID, también ha sido un elemento fundamental en este ejercicio.

La elaboración de esta obra ha contado también con el apoyo de Diana Tadeo Villegas, en su calidad de colaboradora de investigación de un servidor y de Ricardo Becerril, quien realiza una estancia de investigación en la BUAP en el marco del Programa “Verano de Investigación Científica” de la Academia Mexicana de Ciencias.

Es una satisfacción especial que este volumen “La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas” de la REDC haya sido consolidado durante el proceso de transición institucional de la DGCTC de la SRE en su paso hacia la conformación de la AMEXCID. Confiamos en que este ejercicio sea el primero de muchos más desde esta categoría al amparo de la citada Agencia.

Finalmente, no queda más que señalar que este número de la REDC pretende contribuir al estudio e investigación de la CID mexicana, así como conformar un elemento más de los múltiples esfuerzos gubernamentales y de otros actores sociales, de larga trayectoria y hoy reforzados gracias a la LCID, a favor de la conformación de una política de Estado en el ámbito de la CID de México.

En este sentido, academia y autoridades nacionales mexicanas cuentan ya con un ejercicio conjunto representativo, integral e incluyente que analiza los fundamentos, el perfil, las orientaciones, los retos y las perspectivas de la CID de México tras la puesta en marcha de la Ley citada; publicación colectiva que ha sido una enorme satisfacción coordinar y que tengo el honor de presentar y compartir con nuestros amables lectores.

Ciudad Universitaria, Benemérita Universidad Autónoma
de Puebla. Puebla, Pue., México, julio, 2011

INTRODUCCIÓN

LA POLÍTICA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU NUEVA INSTITUCIONALIDAD

ROGELIO GRANGUILLHOME MORFÍN*

Para la política mexicana de cooperación internacional es motivo de orgullo que el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid le dedique a este tema un número exclusivo en la Revista Española de Desarrollo y Cooperación; espacio prestigiado de reflexión entre especialistas y vehículo de divulgación sobre las políticas en la materia, particularmente en el entorno iberoamericano.

El beneplácito es aun mayor por la coincidencia de este número con la reciente promulgación en México de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Tener un espacio central en esta Revista lo interpretamos como un reconocimiento a la prolija trayectoria de México en la promoción del desarrollo y, desde luego, como una oportunidad para divulgar los avances y retos de la política del país en la esfera de la cooperación internacional.

De manera progresiva a lo largo del tiempo, México ha desempeñado los papeles de receptor, oferente y socio paritario de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), basando esta práctica en la certeza de que ella es un instrumento de política pública de relevancia múltiple; pertinente para contribuir en el desarrollo nacional y efectiva en el exterior para traducir las voluntades, intereses y compromisos en beneficios colectivos y tangibles para los pueblos.

En aras de capitalizar esa política de una manera eficiente, durante varios años el Estado mexicano ha experimentado diversos modelos de gestión, ninguno sin embargo con los atributos de especificidad e integralidad que supone el entramado sistémico de la LCID. Este determinará un sustento legal específico, un aparato institucional *ad hoc* y mecanismos financieros, operacionales y de

* Jefe de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

registro, especializados para un ejercicio integral de la CID. El andamiaje resultante de tal composición, habrá de ser construido sobre cuatro pilares fundacionales.

El primero de ellos es la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), entidad que tiene por mandato aglutinar y articular los esfuerzos de México en la materia y atender los requerimientos de la dualidad que ha caracterizado la política mexicana de cooperación, al ejercer de manera simultánea los papeles de oferente y receptor de cooperación. En ambas modalidades, la AMEXCID tendrá ante sí el compromiso de construir asociaciones estratégicas con capacidad de crear sinergias que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, a fin de refrendar la alianza de México con los esfuerzos globales de progreso equitativo.

El segundo pilar alude a un Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asimismo, el Fondo Nacional de financiamiento y un aparato estadístico y de transparencia que será materializado en un Registro y un Sistema Nacional de Información, conforman los pilares tres y cuatro, respectivamente, de la nueva política mexicana de CID.

El Programa será elaborado en atención a la necesidad de planeación, previsibilidad y apropiación de la cooperación internacional, marcando con ello la hoja de ruta de la Agencia, sus prioridades geográficas y temáticas, sus objetivos, medios y líneas primordiales de acción. La creación del Fondo proveerá de recursos a la AMEXCID para el ejercicio de sus funciones, procurando en tal marco reducir costos de transacción y mejorar la eficiencia de procesos que conduzcan a ampliar el valor de los recursos de cooperación invertidos en el desarrollo nacional e internacional.

La formulación de metodologías para contabilizar y sistematizar información relativa a la CID, será igualmente un componente relevante para posibilitar el diagnóstico permanente de la política mexicana en la materia y, en su caso, perfilar las medidas de ajuste o refrendo que sean menester. De conformidad con las expectativas creadas, la ecuación que habrá de producirse para la articulación de estrategias de planeación, administración, monitoreo y evaluación facilitará internalizar un manejo de la cooperación orientado a la generación de resultados e impactos para el desarrollo sustentable. Esta renovación permitirá así optimizar el desempeño de la política mexicana del ramo en su doble propósito de contribuir al desarrollo nacional y servir como instrumento de la política exterior mexicana para hacer lo propio en el plano internacional.

Ciertamente, el diseño de nuevas instituciones e incluso la reingeniería de procesos no garantizan por sí solos un incremento en la eficiencia de la gestión pública (en este caso de la relacionada con la cooperación para el desarrollo), no obstante, constituyen elementos cruciales para su consecución. De ahí la relevancia de la promulgación de la LCID hecha por el gobierno del Presidente Calderón en abril del 2011.

En este contexto, el apoyo y acompañamiento internacional serán sin duda esenciales a fin de tomar en cuenta la evidencia empírica registrada a propósito de estos ejercicios en otros países, sobre todo las experiencias exitosas, para recibir su asesoría y para incorporar de arranque las mejores prácticas en la materia desarrolladas a nivel mundial.

Así, de concatenarse armónicamente la implementación integral de la LCID con el componente añadido de la cooperación internacional, cabe esperar que la modernización del régimen mexicano en el ramo se traducirá en su alineamiento con las tendencias y modalidades de vanguardia en el orbe y en un mejor posicionamiento para la interacción con toda clase de cooperantes en una amplia gama de expresiones: la bilateral, la multilateral, la horizontal y la triangular, en alianzas públicas y privadas, con gobiernos nacionales y locales, con entidades internacionales y organizaciones de la sociedad civil, articulados todos en derredor de objetivos vinculados al desarrollo.

Ante los retos que supone el cumplimiento efectivo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el mejoramiento cualitativo de la eficacia de la CID se ha convertido en una de las demandas sociales más importantes de la agenda global. México, con la reforma institucional que supondrá la instrumentación de la Ley de Cooperación, pretende atender esa demanda y, en esa lógica, la publicación de este número de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* es consecuente con el propósito de precisar, con una visión de conjunto y multidisciplinar, de dónde partimos, cuáles son los desafíos por remontar, las fortalezas con las que se cuenta y los caminos perfilados por la administración del Presidente Calderón para culminar con éxito este magno esfuerzo.

De ahí el profundo agradecimiento de la Cancillería mexicana, de su titular, la Embajadora Patricia Espinosa y del mío propio, con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, con Juan Pablo Prado Lallande, Coordinador de este esfuerzo colectivo, así como con los autores de este volumen, quienes mediante sus valiosas aportaciones han contribuido a la exégesis de la política mexicana de cooperación.



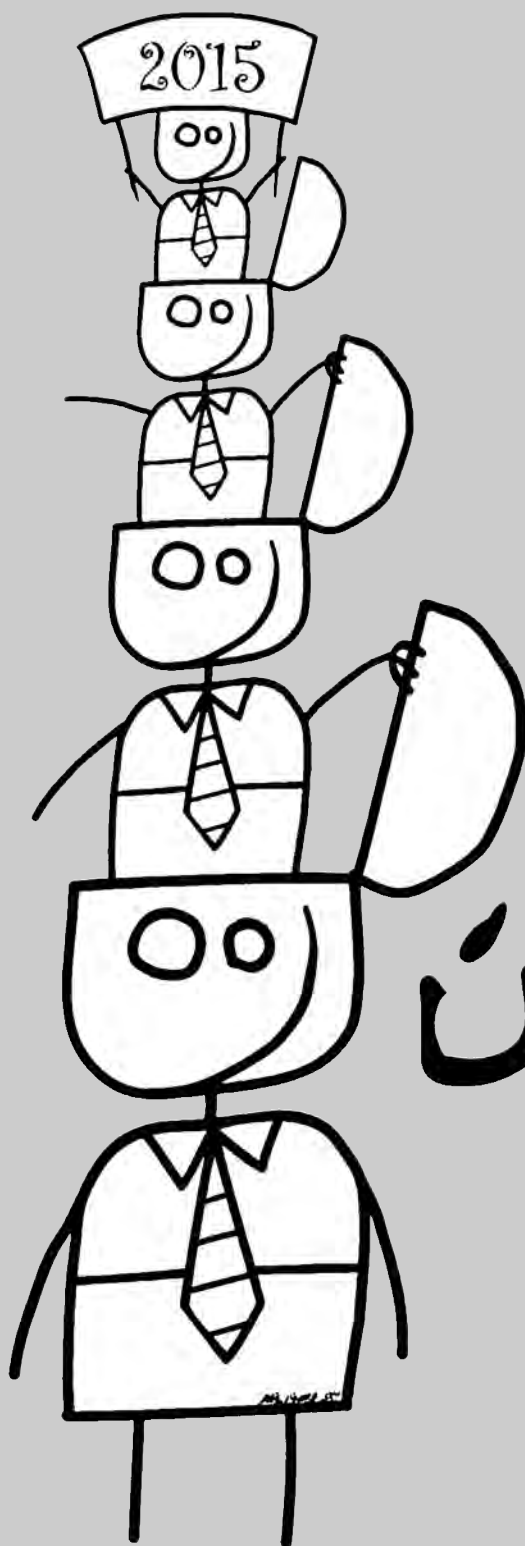
INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE DESARROLLO
Y COOPERACIÓN
UCM

FUNDACIÓN
PARA EL DESARROLLO

IPADE



Dirección General de Inmigración
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado
CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES
Comunidad de Madrid



ÚNETE

OBJETIVOS
DE DESARROLLO
INTERNACIONAL
AGENDA 2015

www.fundacion-ipade.org

UN MÉXICO MÁS SOLIDARIO Y COMPROMETIDO CON EL FUTURO

MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ*

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, recién aprobada en México, eleva a rango de política de Estado lo que hasta ahora era una serie de programas e iniciativas dispersas, de poco impacto y sin instituciones de gestión adecuadas.

Según el politólogo Josep M. Vallés, una política pública tiene que ser una decisión adoptada formalmente, en el marco de una institución pública —lo que le confiere la capacidad de obligar—, y precedida de un proceso de elaboración, con la participación de una pluralidad de actores públicos y privados. Y la nueva Ley de Cooperación al Desarrollo mexicana responde a esta definición.

Es una Ley que, por su propia naturaleza, forma parte esencial de la política exterior mexicana, porque abarca a la práctica totalidad de la Administración Pública y porque exige una amplia participación de la sociedad civil.

En el artículo 1º de sus disposiciones generales, compromete al Estado mexicano a promover “el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativos, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollado y países en vías de desarrollo; así como la búsqueda de la protección al medio ambiente y la lucha contra el cambio climático”. Se alinea, así, con el nuevo paradigma de desarrollo que defienden la OCDE, Naciones Unidas y las Declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas.

Como consecuencia de esta declaración de principios, México se compromete, en su política exterior, a hacer de la cooperación internacional la principal

* Director la Oficina de la SEGIB para México, Cuba y República Dominicana. Autor de “Pensar, crear y hacer una política de cooperación al desarrollo y Los Objetivos del Milenio: tomarse la cooperación verdaderamente en serio”, Editorial Trama, Madrid, 2004.

herramienta de sus relaciones con los países en vías de desarrollo y, muy particularmente, con sus vecinos centroamericanos.

Una de las principales novedades que aporta esta Ley es la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo que, aunque pueda tener sus antecedentes en el Instituto Mexicano de Cooperación, nace con mayores competencias y con mayor capacidad de coordinación entre las distintas Administraciones.

Los legisladores, conscientes de la dispersión de acciones de cooperación que se daban en la Administración mexicana, han contemplado, en su capítulo IV, la creación de un Consejo Consultivo de la propia Agencia, que aglutine al conjunto de las Secretarías de Estado y a los organismos competentes en la materia, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Este Consejo Consultivo colaborará con los Estados y municipios, con las universidades y con los sectores de la sociedad civil.

Juan Pablo Prado Lallande, profesor de la Universidad Autónoma de Puebla y coordinador de este número de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, dice que la Ley dota a la Cooperación Internacional para el Desarrollo mexicana de un renovado peso institucional y legal dentro de la política exterior del país, una política tradicionalmente de vocación multilateralista.

Y, como dijo José Octavio Tripp, director general de Cooperación Científico-Técnica, en un *Conversatorio* celebrado en la sede mexicana de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la doble condición de México de donante y receptor le permite ser miembro de la OCDE, participar en los foros de donantes del Sistema de Naciones Unidas y, al mismo tiempo, formar parte de los diálogos de cooperación Sur-Sur, armar cooperación con los Estados Unidos y Canadá en temas de vanguardia tecnológica, hacer cooperación con países de Centroamérica y el Caribe y triangular en el marco de sistema iberoamericano.

En el contexto de crisis generalizada que vive el mundo y que, sin duda, está afectando a la cooperación al desarrollo, por la reducción de los recursos en los países del Norte, tenemos la obligación de buscar nuevas vías. Y una de ellas puede ser la cooperación Sur-Sur y también la cooperación triangular. Según el *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, editado por la SEGIB, la cooperación entre países latinoamericanos ha tenido un desarrollo creciente en los últimos años, hasta llegar a ser considerada una prioridad.

Por invitación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), tuve la oportunidad de participar en un evento sobre la recién aprobada Ley de Cooperación y, para preparar mi intervención, leí, casi al mismo tiempo, el citado Informe de la SEGIB y el texto de la Ley y quedé gratamente sorprendido al comprobar las coincidencias de fondo, fruto, en mi opinión, del trabajo conjunto entre la Cancillería mexicana y la SEGIB.

En el último apartado del Informe, *Tendencia de futuro y desafío*, del capítulo VII, titulado *Las instituciones de cooperación en Iberoamérica*, se dice que “la conexión con la acción exterior, sea en la oferta o en la recepción, es elevada y, por tanto, parece razonable que estas instituciones se encuentren adscritas a las cancillerías, aunque tengan cierto grado de autonomía y permitan la implicación de otros ministerios...”. Al final de este texto se apunta la opción de una Agencia de Cooperación como la fórmula más adecuada.

Y en la reciente Ley mexicana, la cooperación al desarrollo depende de la Secretaría de Relaciones Exteriores y se crea, como he señalado al comienzo de este artículo, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional de Desarrollo (AMEXCID).

El citado Informe de la SEGIB insta a los países a que se doten de “una legislación que ampare y oriente la cooperación internacional, que trascienda la mera asignación de funciones a la institución responsable... Es necesario que haya leyes propias que detallen los principios, objetivos, marcos de planificación y coordinación, órganos y funciones de los mismos”. Y añade que todo ello servirá para dar estabilidad en el tiempo a la política de cooperación.

Todas estas recomendaciones, que recogen la experiencia de otros países, han sido tenidas en cuenta y, precisamente por eso, se ha elaborado una Ley, debatida y aprobada por el máximo representante de la soberanía popular, el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, y que cuenta con el respaldo del presidente de la República.

En el mismo capítulo VII, se recomienda “promover la participación social y la articulación con otros actores, en los planes y actividades de cooperación...” y sería un paso importante, según el Informe, contar con Consejos de Cooperación, con competencias significativas y marcos estables.

La Ley mexicana prevé, en su capítulo IV, artículo 15º, la creación de un Consejo Consultivo, con el propósito de “contribuir a la formulación del programa de cooperación internacional de desarrollo”, que estará compuesto por un representante de 20 Secretarías de Estado. También prevé la Ley invitar el

dicho Consejo a los Gobiernos de las entidades federativas, a los municipios y a los representantes de los sectores sociales y académicos.

El legislador mexicano, quizá para favorecer la dirección de la Secretaría de Relaciones Exteriores en esta materia, ha reforzado el papel del director de la Agencia, en el artículo XVIII, capítulo 5º, regulando que sea designado por el jefe del Estado, a propuesta de la SRE. Con esto consigue dar mayor autoridad a la Agencia, en el conjunto de la Administración Pública.

Se podrían poner más ejemplos, pero estoy seguro de que, en otros artículos de esta Revista, se ha analizado en profundidad el articulado de la Ley y se ha estudiado la misma desde una perspectiva comparada.

Para terminar esta breve introducción, quisiera dejar constancia que México es, desde el comienzo de la cooperación iberoamericana, un país comprometido. No es casualidad que, en los últimos tres meses, haya sido sede de las reuniones interministeriales de los programas Iberorquesta, Ibermuseos e Ibermedia y tampoco lo fue que, en la ciudad de Guadalajara, en el Estado de Jalisco, cuando fuese celebrada la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, hace 20 años; evento en México que por cierto fue el que inició el proceso de estas Cumbres.

La experiencia de México, por su carácter polivalente, puede sernos de gran ayuda, en la andadura por los difíciles caminos de la cooperación internacional, en unos momentos de crisis económica global.

MÉXICO, SOCIO EXCEPCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

CARMELO ANGULO BARTUREN*

En mis muchos años de relación profesional ocasional con México y, particularmente, en la última etapa como Embajador de España (2007-2010) solía repetir que el cielo era el límite para la relación entre nuestros dos países. Hoy, desde la distancia y la nostalgia de Madrid, ratifico esta aseveración pero la elevo al potencial que tiene México como socio internacional cualificado para la cooperación internacional. Cuesta imaginarse a un país que lo tiene todo, desde un tamaño impactante, casi dos millones de Km. cuadrados, una ubicación prodigiosa, con 3.000 km de frontera con EE.UU., 10.000 km de costas bellísimas y estratégicas, abiertas a varios países y mundos, hasta la cuarta o quinta biodiversidad por extensión del planeta, pasando por una matriz cultural extraordinaria.

A menudo he escuchado, incluso entre mexicanos ilustrados, discutir sobre si México, en lo que se refiere a la cooperación internacional para el desarrollo, debe de ser visto y definido como un beneficiario o receptor exigente o, alternativamente, como un donante o cooperante activo y eficiente. La duda ofende, ya que si bien es cierto que ese país puede necesitar ocasionalmente o en determinadas regiones un aporte, o la experiencia externa, para completar sus recursos o su desarrollo, no es menos cierto que tiene todas las capacidades, conocimientos y posibilidades de ser un activo y distinguido donante u oferente de recursos de cooperación no sólo hacia el mundo de los países más desfavorecidos de su entorno, sino incluso hacia los otros emergentes, la propia región americana, e incluso los más avanzados.

Los datos duros de su desarrollo económico y social son poderosos: una renta per cápita que ronda los 10.000 euros, un PIB que está entre los quince más importantes del planeta y muy cercano al español, un índice de desarrollo humano del 0,75, lo que le coloca en el puesto 56 de los 169 países considerados y por

* Diplomático. Ex Embajador de España en México.

encima de la media latinoamericana, y una esperanza de vida que se acerca con 77 años a la europea, complementada con una amplísima juventud ya que el 29% de la población tiene menos de 15 años. Asimismo, México se acercará bastante al cumplimiento de las Metas del Milenio (ODM) en el año 2015.

También es cierto que la rápida urbanización (78%) junto al rezago de algunas zonas rurales en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la frecuencia e intensidad de las catástrofes socio-naturales, ofrecen un complejo cuadro de marginación que afecta a la mortalidad infantil, el retraso escolar, la persistencia de dengue y el chagas en algunas zonas, a lo que se suma la violencia debida al narcotráfico con sus secuelas de corrupción, deterioro del poder político y cuestionamientos en materia de derechos humanos.

Por estas poderosas razones, que hablan de un enorme potencial y de algunas vulnerabilidades severas, cuesta entender por qué en algunos círculos políticos y diplomáticos de México no se quiere aceptar, o se acepta a regañadientes, que en algunos sectores institucionales y sociales la cooperación internacional le viene bien a México, ya que la calidad de sus cuadros y profesionales puede rápidamente adaptar nuevas ideas, complementar algunas políticas públicas y mejorar sus respuestas ante las emergencias. El caso de los desastres naturales (Tabasco 2007 y 2008) o la gripe AH1N1 fueron ejemplos de lo que digo. Aunque vencidas las primeras reticencias, en ambos casos México recibió una ayuda puntual útil —entre otros de España— que complementó los esfuerzos internos y puso luego, en el caso del virus AH1N1, a disposición del mundo, desde la perplejidad pero con gran celeridad, sus valiosos avances en la investigación de lo que parecía entonces una pandemia imparable.

De la misma manera, si hay coincidencia —como piensan amplios sectores— en que México puede ser un socio relevante para la cooperación internacional en muchos campos, en los que puede transferir experiencias y conocimientos diferenciados y de alta calidad, se esperaría un marco regulatorio diferenciado, un notable apoyo presupuestario y la inclusión de la cooperación en la agenda política habitual de los partidos políticos, el Congreso y la sociedad civil. Pocos países entre los emergentes y de desarrollo intermedio tienen la elaborada política cultural, de conservación patrimonial y de cuidado arqueológico de México, o un notable desarrollo tecnológico en energías renovables o en el cuidado de la biodiversidad y las políticas de promoción turística. Lo mismo si hablamos del nivel de algunas universidades punteras en la formación y la investigación, o de las técnicas constructivas antisísmicas avanzadas o, incluso, de un Instituto Federal Electoral (IFE) envidiado en la región... y suma y sigue hasta poder cansarnos.

Más aún, podríamos decir del compromiso inexcusable de México con el Sistema de las Naciones Unidas —si excluimos el tema de la participación de las fuerzas armadas en las operaciones de paz que tiene su trasfondo constitucional y de oportunidad—, que le ha llevado a albergar en su territorio a la práctica totalidad de programas, fondos y agencias de la ONU; a asistir y organizar todo tipo de foros internacionales y Cumbres especializadas en las sedes de Cancún, Monterrey y Guadalajara; a contribuir con su experiencia al avance de la OCDE y el CAD; a fomentar el sistema internacional de derechos humanos y de represión del delito organizado; a participar en programas Sur-Sur o en acciones triangulares, y a ser, en los últimos años, miembro activo del G5, del G20 y del proceso de Heiligendamm (G5+G8) para tratar de avanzar en una agenda común y más precisa del desarrollo internacional.

Por todo ello nos parece muy atinado, a los que llevamos años colaborando con la Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC), que podamos dedicar un monográfico a México. Creo sinceramente que es la ocasión perfecta para que distinguidas personalidades y expertos de aquel país nos hablen de la institucionalidad de la cooperación, de su marco legal, y de sus esfuerzos concretos en el área política, seguridad humana y salud, emergencias, medio ambiente o la cooperación científica y técnica que se desarrolla con el CONACYT, a través de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE, sectores todos ellos donde el país puede mostrar resultados muy interesantes.

Y puesto que se va hacer en este número especial de la REDC una valoración sobre el potencial que tiene México como país oferente de cooperación a través de la pluma de distinguidas autoridades y expertos mexicanos y españoles, yo no puedo dejar de sumarme, a pesar de la distancia, a ese esfuerzo de reflexión con algunas consideraciones finales:

1) Todo país con vocación de contribuir al progreso de los países menos desarrollados a través de la cooperación internacional, y más si es susceptible de recibir ayuda o colaboración externa aunque sea puntual o sectorial, necesita de un aparato o sistema bien definido de cooperación, con un claro respaldo constitucional y legal, un presupuesto bien definido, un servicio profesional especializado, un mandato de coordinación con los actores descentralizados (estados y municipios en el caso mexicano) y con los representantes principales de su sociedad civil y su mundo empresarial. México, como lo han hecho otros países incluso europeos, ha optado por tener una área especializada en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y tiene, desde abril de este año, el soporte legal para crear una Agencia Mexicana de Cooperación, tema que no es nuevo, ya que ha habido diferentes proyectos y tentativas en el pasado y algunas cooperaciones externas le han dado su apoyo e ideas precisas. Para

muchos analistas, esta segunda opción le dará un perfil más definido a su trabajo, una mayor autonomía en sus decisiones y una mejor identificación y visibilidad desde el exterior.

2) México, como país especial entre los de renta media, debe de ser visto y percibido como un socio privilegiado para la acción de desarrollo internacional por su ubicación geográfica, su papel en el Sistema de las Naciones Unidas, su peso económico y cultural y su pertenencia a la OCDE/CAD, al G.20, al G5+G8 y a otras instancias de integración regional. Esos anclajes le garantizan una implicación clave en la agenda mundial del desarrollo y una capacidad autónoma elevada para influir en la transferencia de conocimientos, experiencias públicas y creatividad a decenas de países de la región y de otros continentes. Por esa misma razón, puede también recibir cooperación selectivamente en condiciones de igualdad, respeto a su idiosincrasia y en beneficio mutuo, como ocurre a menudo entre países de la Unión Europea, aunque la AOD tenga actualmente un ínfimo peso en el PIB nacional (0,001%). Para ello parece lógico que —como en el caso español, que es el quinto donante bilateral actual— se establezcan Fondos Mixtos o diferentes fórmulas de cooperación con aportaciones similares de ambas partes y que, bajo la fórmula de grupos de trabajo sectoriales con donantes líderes, se organicen esos esfuerzos asociativos (que es la palabra justa) y cuyas partidas son gastadas o invertidas de mutuo acuerdo, según principios y prioridades establecidas en las Comisiones Mixtas o Bilaterales con cada país socio.

3) Hay muchos campos en los que se puede cooperar y recibir cooperación de México directamente o a través de los organismos internacionales allí instalados. Destaco los siguientes partiendo de la experiencia española:

- El fortalecimiento institucional de la justicia, los sistemas electorales, el desarrollo municipal, la seguridad pública y las políticas antiviolencia y antimaltrato, temas que preocupan cada vez más en México. Otros sectores de interés social son las políticas de igualdad de género, los programas de agua y saneamiento, las microfinanzas y el apoyo a los pueblos y comunidades indígenas.
- La protección del patrimonio cultural (arqueológico, monumental y artístico) a través de las escuelas Taller, la ruta Vasco de Quiroga y la Ruta Maya en Michoacán y la península de Yucatán respectivamente, o la colaboración con el INAH. La gestión de los Museos es una de las más eficientes que he visto en el mundo. Otras actividades, como la cinematografía, la producción musical o la promoción del libro, a través del Fondo de Cultura Económica, tienen un alto valor añadido y un prestigio grande entre los especialistas. Uno quisiera ver, por

otra parte, más centros culturales de México en el mundo y más centros de enseñanza del español en EE.UU., quizás en colaboración abierta con el Instituto Cervantes como se viene hablando desde hace tiempo.

- La educación universitaria tanto pública como privada. La excelencia y organización de la UNAM, o el Colegio de México, etc., todos con su variedad de campus y modelos universitarios, y el trabajo en educación a distancia del CONALEP, que ha contado con colaboración española, son muy destacadas y referenciales en el contexto latinoamericano. Por el lado de las necesidades internas, es muy solicitada la formación de técnicos en turismo, biodiversidad y magisterio especializado, así como las becas MAEC y los Programas de Cooperación Interuniversitaria (PCI) de la AECID..
- Las políticas medioambientales dedicadas a proteger la naturaleza con sus humedales y zonas costeras, las políticas de parques nacionales y la investigación agraria y ganadera, a pesar de estar sometidas a fuertes presiones de intereses empresariales y turísticos. Por extensión, creo que es un modelo la manera en la que se está promoviendo el desarrollo turístico en algunas zonas como Playa del Carmen, Huatulco, Ixtapa, los Cabos, etc., en comparación con los excesos urbanísticos y de edificación de Cancún y los de otras muchas zonas de prestigio en Latinoamérica.
- De gran interés son las políticas de concesiones en la obra pública de autopistas, aeropuertos y otras infraestructuras, tema muy atrasado en otros países de la región, y el cierto empuje que reciben hoy día en general las alianzas público-privadas en investigación y proyectos de desarrollo tecnológico. Lo mismo se podría decir de las políticas que impulsan las energías limpias y renovables, como las desarrolladas en el estrecho de Tehuantepec, con fuerte presencia española, aunque afronten algunos problemas difíciles en torno a los derechos de propiedad de la tierra. Asimismo, el proceso de desalinización del agua marina.
- Otros sectores económicos, como el del automóvil, al amparo del TLC con Estados Unidos y Canadá, han permitido desarrollos tecnológicos importantes. La importancia del CONACYT queda reflejada en el número de investigadores y proyectos y en la cantidad de intercambios que llevan a cabo sus investigadores en muchos países.

4) Particular interés tienen los llamados programas Sur-Sur y de triangulación entre países e instancias privadas que abrazan una visión compartida en una determinada materia. Quiero destacar por ejemplo la cooperación triangular México-España para la creación de corredores escolares en Haití.

Asimismo tiene muchísimo interés la llamada Iniciativa Salud Mesoamérica incorporada a los programas del Proyecto de Integración y Desarrollo de esa región, que constituye un creativo esfuerzo compartido entre los Gobiernos de México y España y las Fundaciones Bill&Melinda Gates y el Instituto Slim de Salud para reducir tanto la vulnerabilidad materno infantil como el impacto del dengue y la malaria en este corredor centroamericano.

Como podemos ver, hay un inmenso campo de colaboración y sinergias posibles en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo con México que superan la imagen angustiada, violenta e invivible que se proyecta a menudo hacia el exterior. Sin rechazar que esa percepción existe y es difícil de superar, aunque son demasiados los estereotipos que la acompañan, cabe decir que hay otro México, muy grande por cierto, que piensa, lucha por crear y aprender, y tiene mucho que mostrar y transferir al mundo. Como dice con acierto Carlos Fuentes, la “visión de México está siempre capturada entre el enigma de aurora y el acertijo del crepúsculo... regreso entonces al reino de las pequeñas cosas de México porque son las más grandes. La modestia de un artesano y el orgullo de una cocinera. La melancolía de un cantante y el grito de un rebelde. La discreción de los amantes..., la cortesía innata de los buenos mexicanos..., la paciencia cuando es sabia reflexión. La impaciencia cuando es meditada rebeldía. Los triunfos aislados del paisaje en medio de una naturaleza abrupta, impaciente, demasiado frondosa a veces, demasiado estéril otras...”¹.

Con estos mimbres, austeros pero llenos de reflejos históricos, de creatividad y de espíritu de supervivencia ante la adversidad, se pueden hacer muchas cosas hacia adentro y hacia fuera. Yo también creo a pie juntillas en un futuro próspero para México, fruto de saber aceptar algunas cosas que lleguen de fuera y saber compartir otras surgidas adentro que puedan transferirse con generosidad a comunidades y países que reclamen su cooperación.

¹ “En esto creo”. Seix Barral. Los tres mundos. 2002, p. 183.

PARTE 1

INSTITUCIONALIDAD DE LA
POLÍTICA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN MÉXICO

ASOCIACIONES COMPLEMENTARIAS: BASE PARA EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR DE MÉXICO

JOSÉ OCTAVIO TRIPP* Y BERNADETTE VEGA**

PALABRAS CLAVE

Política mexicana de cooperación internacional; Cooperación Sur-Sur; Cooperación triangular.

RESUMEN

En este artículo se reflexiona sobre el carácter polivalente de la política mexicana de cooperación internacional desde la lente de una de las vertientes de colaboración que mejor ilustra la diversidad de papeles y el alcance de su contribución para el desarrollo internacional: la cooperación Sur-Sur. La calidad de México como oferente y socio de esa cooperación y como promotor de asociaciones complementarias evidencia un potencial importante como socio de la alianza del desarrollo internacional. Este potencial está sustentado en una trayectoria y evolución destacada como cooperante que confía en la consolidación de una renovada institucionalidad producto de la publicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

* Diplomático de carrera adscrito al Servicio Exterior Mexicano, Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica. Es el Director General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

** Bernadette Vega, Consultora para Formulación de la política de cooperación internacional de la misma Unidad Administrativa.

ABSTRACT

This paper is intended to elaborate on the diverse role of the Mexican policy of international cooperation for development, analyzed through the lenses of South-South cooperation as a modality that better reflects the role and scope of the Mexican contribution to the international development efforts. The definition of Mexico as provider and partner of such cooperation and promoter of complementary partnerships evidence an important potential as member of the international development alliance. This potential is based on the Mexican history and evolution of its cooperation policy and, currently, relies on the consolidation of a renewed institutional architecture product of the publication of the International Development Cooperation Law.

Introducción

Toda caracterización de actores en la política mundial contemporánea y en el caso que nos ocupa en el ámbito específico de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), dista de ser una tarea sencilla, bien sea por el número de variables a considerar, por el riesgo de subjetividad que supone su interpretación o por la complejidad intrínseca de ejercicios analíticos de esta naturaleza.

Consecuentemente, la delimitación de México en la esfera de la cooperación implica de modo necesario una tarea compleja, aunque ineludible, ya que de la identificación de los rasgos y atributos de su política en la materia, depende el entendimiento cabal de su praxis, entorno y retos primordiales.

Hoy día, como se podrá constatar a lo largo del ensayo, la caracterización de México como un “actor polivalente” es el sello o imagen que mejor denota su perfil y militancia en la arena de la cooperación internacional para el desarrollo. Varios factores sustentan dicho juicio: el progresivo papel del país como oferente de esa cooperación, al mismo tiempo, la solidez de la relación de colaboración que se mantiene con donantes tradicionales, tanto para la atención de las necesidades nacionales como para la generación de sinergias que catapulten la oferta de cooperación y la participación prolija del país en prácticamente todos los foros que abordan el tema del desarrollo y su financiamiento.

De ahí que en el edificio teórico de la política mexicana en la materia así como en su acervo instrumental, convivan en un fino equilibrio conceptos

como la cooperación horizontal, la Sur-Sur, la Norte-Sur y la triangular, reflejando la dinámica de una interacción de pertenencias múltiples.

Con dicho telón de fondo, el propósito central de este artículo consiste en presentar una radiografía de una de las vertientes de la política mexicana de cooperación con mayor activismo y que mejor ilustra su polivalencia; con especial énfasis en la cooperación horizontal en sus muy distintas manifestaciones. Para tales efectos, el abordaje se hará desde tres perspectivas: México como oferente de cooperación Sur-Sur y triangular, como promotor de asociaciones complementarias y como socio de la alianza global de desarrollo.

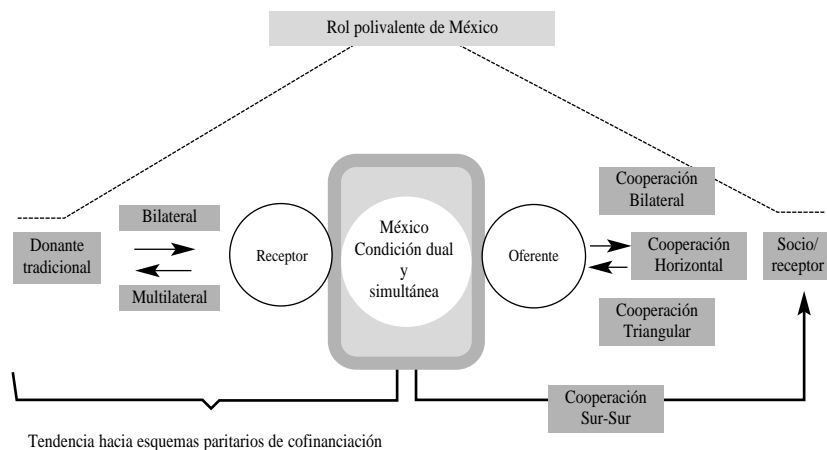
La agenda mexicana de la cooperación internacional para el desarrollo

La evolución de la agenda mexicana de la cooperación es un producto derivado directamente de la evolución de la política exterior de México, del crecimiento y desarrollo nacionales y por ende de la confirmación de la multiplicidad de papeles que México juega en el escenario del desarrollo internacional. Esta evolución se refleja en la diversidad de sus modalidades y en el potencial de maduración y ampliación de su alcance, particularmente en su carácter de oferente. En este proceso, las principales manifestaciones de la política mexicana de CID¹ se constituyen por un trinomio que alude en el primero de sus componentes a la cooperación técnica y científica, en el segundo, a la de carácter educativo y en el tercero, a una cooperación multimodal de alto impacto e inversión, esta última particularmente orientada a la integración regional en la región mesoamericana. En todos ellos, dos objetivos están presentes en aras de generar sustentabilidad, internalización de procesos y mayor resonancia y derrame a partir del intercambio de conocimientos y soluciones: el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional.

De ese modo, el Estado mexicano alienta el desarrollo sustentable dentro y fuera de sus fronteras y asume su compromiso con los esfuerzos globales en la materia en la medida de sus capacidades.

1. Para el Gobierno mexicano, el término de CID refiere al conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integra el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos. La cooperación internacional así descrita se entiende como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional. <http://dgctc.sre.gob.mx/>

Figura 1. Polivalencia de la política mexicana de cooperación



Fuente: Elaboración propia

Desde el punto de vista geopolítico, la región del planeta de mayor prioridad para la cooperación mexicana, por razones no sólo de vecindad, identidad o responsabilidad compartida de los retos de desarrollo regionales, sino del potencial de colaboración derivado del grado de afinidad de contextos de desarrollo, la representa América Latina y en ese escenario, Centroamérica en primer lugar². La evidencia documentada por el Informe respectivo del Gobierno mexicano en 2010, comprueba con datos estadísticos la observancia sobre el terreno de tal prioridad al ser los países del istmo centroamericano, seguidos por los de Sudamérica y el Caribe, los principales receptores de los proyectos mexicanos de cooperación³.

Desde una perspectiva temática, las prioridades revelan a su vez una agenda dilatada que resulta de una conjugación de las propias que México claramente ha identificado tiene para efectos del fomento de su desarrollo, y de las definidas por las contrapartes especialmente en el teatro regional —coincidentes con las áreas de mayor capacidad desplegada e impacto confirmado en el país—, ambas vertientes empatadas con las prioridades convenidas a nivel multilateral.

2. Prioridad establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, Eje 5, Objetivos 5.6 y 5.8, y en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012, en el Objetivo 9. Impulsar la participación de México en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

3. SRE-URECI-DGCTC: *Informe México de Cooperación Internacional 2010*, SRE-URECI-DGCTC, México, 2011, Véase en <http://dgctc.sre.gob.mx/index.php/component/content/article/36>

Destacan en tal marco diez sectores o áreas de actividad: medio ambiente y energía, desarrollo económico, salud, educación, cohesión social, ciencia y tecnología, desarrollo agropecuario, seguridad pública, gobernabilidad y protección civil (gestión de riesgos frente a casos de desastres). Al interior de varios de esos sectores el Estado mexicano ha desarrollado capacidades de clase mundial que le han permitido ofrecer cooperación internacional concreta y relevante a través de entidades de excelencia como el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional de Medicina Genómica, entre otras; instituciones socias cuya colaboración ha ido ciertamente más allá de América Latina.

En sentido inverso, los sectores referidos revelan espacios donde la cooperación foránea no sólo es deseable sino imprescindible; tal es el caso por ejemplo, en la esfera de la seguridad pública y en el binomio de la ciencia y la tecnología.

Figura 2. Agenda temática de la cooperación internacional para el Desarrollo Humano Sustentable

Base temática		Áreas prioritarias	Fortalezas específicas	
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	FORTALEZAS INSTITUCIONALES MEXICANAS	Medio ambiente	Cambio climático; gestión de recursos hídricos; gestión de residuos sólidos
			Energía	Eficiencia energética; energías renovables
			Seguridad pública	Fortalecimiento institucional; formación profesional, acreditación confianza
			Cohesión social	Combate a la pobreza; igualdad de género; acceso a oportunidades
			Gobernabilidad	Derechos humanos, estado de derecho, reforma judicial, administración electoral, transparencia y rendición de cuentas, estadística
			Desarrollo económico	PYMES; articulación de cadenas de valor
			Salud	Combate enfermedades infecciosas, pandémicas y emergentes
			Ciencia y tecnología	Nanotecnología, biomedicina, nuevos materiales Innovación
			Educación	Capacitación on-line, formación profesional técnica
			Agricultura	Combate a enfermedades y plagas expansivas; seguridad alimentaria
Gestión de riesgos	Protección civil; materiales sismo-resistentes			

Fuente: Elaboración propia

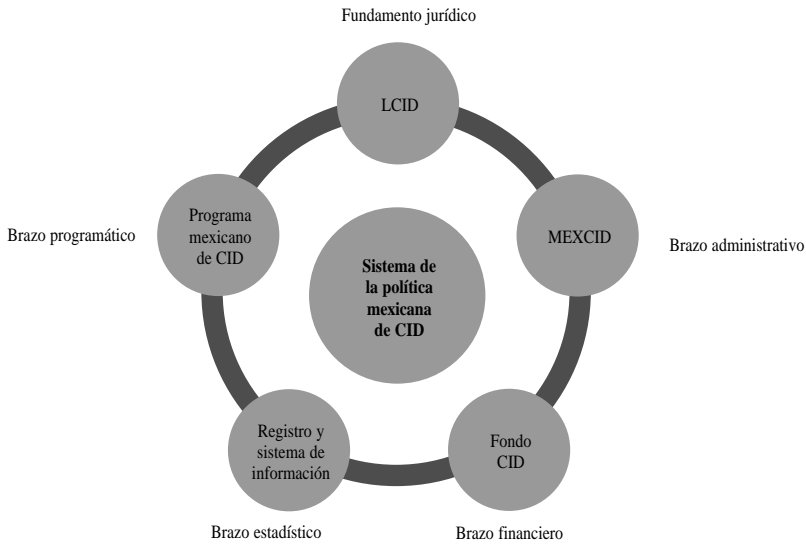
El sustrato ideológico de esta agenda, lo configura a su vez una base de diez puntos primordiales:

1. El artículo 89, fracc. X de la Constitución mexicana relativo a la cooperación internacional para el desarrollo como uno de los principios normativos de la política exterior.
2. La promoción del desarrollo humano sustentable a nivel global, con base en una responsabilidad compartida pero diferenciada entre los distintos cooperantes mundiales.
3. La articulación de intereses de política exterior con compromisos y objetivos de desarrollo internacional, basada en la solidaridad internacional.
4. La interpretación de la cooperación como catalizador del desarrollo internacional.
5. El fomento a la coherencia de las políticas de desarrollo.
6. El respeto y adaptación de los principios de la eficacia de la cooperación.
7. La promoción de la complementariedad y generación de asociaciones estratégicas entre los distintos cooperantes internacionales.
8. La vocación predominantemente regional de la cooperación internacional.
9. El reconocimiento de las aportaciones al desarrollo de todos los actores involucrados en él.
10. El compromiso de ayuda humanitaria en casos de emergencia.

Como resultado de la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) del 6 de abril de 2011, el Gobierno de México ostenta ante sí la obligación de imprimir mayor formalidad a su política en la materia, al tener que plasmarla en lo que se denominará el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PCID). En él, se actualizarán los objetivos y prioridades descritos en párrafos previos⁴ y se delimitarán también las estrategias y medios a través de los cuales se pretende alcanzarlos, determinando con ello la génesis de un sistema integral en el ramo como lo sugiere la Figura 3.

4. Cabe esperar que como producto de este ejercicio de programación integral, se decantarán objetivos y prioridades de manera más fina, traduciéndose ello en una compactación de los mismos e incluso, quizá, en la reducción de programas y proyectos en aras de acotar el riesgo de la fragmentación y la ineficacia. En este punto vale aclarar que, aun en el reconocimiento de que existe un problema de fragmentación y necesidad de integralidad de las acciones, retos compartidos por todos los socios de la CSS, la diversidad de actores no es sinónimo de fragmentación e ineficacia, puede interpretarse como un riesgo, mas no una determinante.

Figura 3. Sistema de cooperación establecido por la LCID



Fuente: Elaboración propia

México: ¿oferente, cooperante dual, donante emergente?

El debate político-conceptual sobre la etiquetación que debe asignarse a la oferta de cooperación que países de renta mediana como México entregan es una discusión recurrente en los foros multilaterales vinculados con la arquitectura global de la cooperación. El tema sigue abierto y dista de agotarse. No obstante, es un hecho que la colaboración desplegada por economías emergentes adquiere de modo paulatino mayor reconocimiento tanto en el Norte como en el Sur, al asumirse, independientemente de su delimitación teórica, como un esfuerzo complementario y enriquecedor de los denuedos globales en favor del desarrollo, tal y como lo reconoció en forma explícita el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE en abril de 2011, mediante la declaración “Welcoming new partnerships in international development”⁵.

5. En esta Declaración, los países miembros de la OCDE reconocen la contribución de la diversidad de actores involucrados en el desarrollo y el estatus dual de varios países que participan en procesos de cooperación Sur-Sur. Asimismo, en la Declaración se enfatiza la importancia de crear relaciones de colaboración, diálogo e intercambio de conocimiento con países no miembros del CAD, países en desarrollo, sector privado y sociedad civil. El artículo de Gerardo Bracho y Agustín García López incluido en este número, es esclarecedor en cuanto a la relación de México con el Comité.

México en su calidad de oferente de cooperación, según se ilustró en párrafos anteriores, ha procurado que sus apoyos estén orientados al desarrollo de capacidades y en ese contexto, las directrices para la gestión de la cooperación mexicana han sido principalmente tres: la apropiación, la alineación y la mutua rendición de cuentas, en consonancia con los principios de la eficacia de la cooperación expresados en la Declaración de París de 2005. En ese tenor los países de América Central han sido los principales beneficiarios, sea en el plano bilateral o en el subregional, en virtud de varios factores: la vecindad geográfica, la naturaleza interméstica y transfronteriza de numerosos asuntos⁶, la integración subregional por medio de la cooperación y la convicción de que al apoyar el desarrollo de los países vecinos, se promueve el interés nacional de México.

La cooperación mexicana en este ámbito y modalidad se refleja también en las programaciones diseñadas con el Caribe, con algunos países de la América andina e incluso en determinadas acciones puntuales a favor de países asiáticos y africanos⁷.

La evaluación rigurosa del impacto asociado a la cooperación mexicana es una tarea pendiente que las autoridades mexicanas del ramo aún tienen ante sí. No obstante, y al margen de su cuantificación exacta, es indiscutible que ella es apreciada por los países socios (lo que explica su demanda continuada en las programaciones periódicamente convenidas entre las partes) y paulatinamente aquilatada por los donantes tradicionales a juzgar por las iniciativas de conjugación de esfuerzos y expresiones como la declaración antes citada del CAD.

El desarrollo y las asociaciones de complementariedad

En la vertiente de la cooperación horizontal, el principio miliar que le regula es el de la complementariedad de las fortalezas entre los países involucrados. En estos esquemas, las Partes se reconocen como socios inter pares con derechos y obligaciones paritarias en derredor de iniciativas de interés común. Desde esta perspectiva, la complementariedad es el rasgo primordial.

6. Los asuntos intermésticos aluden un neologismo acuñado por Bayless Manning, de acuerdo con el cual determinados asuntos son en parte internacionales y en parte domésticos, de ahí el concepto de "intermestic". MANNING, Bayless: "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three proposals". *Foreign Affairs* No. 55, enero de 1997.

7. Por ejemplo, contribuyendo a la creación y el desarrollo del régimen electoral en Timor Oriental y el régimen administrativo para la gobernanza del agua en Angola.

En América Latina y particularmente en Sudamérica, México construye relaciones de complementariedad para el fortalecimiento mutuo de enorme potencial con países como Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay y Chile. Con este último por ejemplo, la horizontalidad se ha institucionalizado a partir de la creación del Fondo Conjunto de Cooperación constituido formalmente en 2008. Este instrumento es una expresión del Acuerdo de Asociación Estratégica, primero en su tipo suscrito por México, que ha contribuido a superar algunos de los retos más comunes de la cooperación Sur-Sur: i) asegurar disponibilidad de recursos financieros para la ejecución de los proyectos convenidos; ii) aumentar la predictibilidad de la colaboración; iii) acotar el riesgo de la fragmentación de acciones (al posibilitar estrategias y proyectos focalizados de largo aliento),⁸ iv) evitar la dependencia del interés político momentáneo para la materialización y avance de iniciativas de largo alcance; v) establecer procedimientos específicos para la evaluación de la gestión, transparencia y mutua rendición de cuentas y vi) sentar bases sólidas de colaboración y administración eficiente que permitan el diseño de estrategias alternativas de cooperación triangular entre países en desarrollo.

Ante la relevancia y potencialidad que entraña este Fondo, un análisis pormenorizado de él será desarrollado por investigadores pertenecientes a la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional por encargo del Grupo de Tarea en cooperación Sur-Sur (TTSSC por sus siglas en inglés) de la OCDE. Seleccionado como experiencia exitosa de cooperación Sur-Sur, el estudio sobre este mecanismo nutrirá las recomendaciones que este grupo emitirá con miras a incidir en las discusiones que se llevarán a cabo en el 4º. Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, a celebrarse en Busan, Corea, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011.

En una modalidad diferente, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: “Proyecto Mesoamérica”, articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre nueve países del área entre México y Colombia. El esquema tiene componentes de cooperación horizontal, regional y triangular de alta complejidad e innovación por la incorporación de distintas fuentes de financiamiento y cooperación para el desarrollo y el derrame de beneficios que las iniciativas convenidas generan para los aportantes. En una tesitura similar de cooperación regional, se encuentran los programas de cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, un espacio de naturaleza interesante en las dinámicas de cooperación internacional al involucrar

8. Para el 2011 se han tomado medidas a fin de asegurar calidad a través de la concentración de la cooperación conjunta en cuatro sectores estratégicos: ciencia y tecnología, educación y cultura, medio ambiente y desarrollo industrial.

en iniciativas eminentemente horizontales a países de muy diferentes niveles de desarrollo, cada uno contribuyendo según sus capacidades y experiencias, con el objetivo de impactar la vida cultural, económica y social de la región. En este foro, se realizan importantes esfuerzos de sistematización de información sobre cooperación Sur-Sur con el propósito de brindar análisis comparados sobre la participación de los países iberoamericanos en iniciativas de cooperación Sur-Sur. Este ejercicio ha proporcionado interesantes descubrimientos sobre la diversidad de acciones y modalidades de colaboración en la región, e incluso, pluralidad de entendimientos de los términos y dinámicas vinculadas a la cooperación Sur-Sur.

En aras de alentar complementariedades que México considera estratégicas para el desarrollo, su gobierno ha procurado también modelos emergentes e inéditos, como el formalizado en noviembre de 2010, cuando se creó la llamada “Alianza México por Haití”, en la que participan junto con la Cancillería mexicana, fundaciones y organizaciones nacionales de la sociedad civil⁹ concitadas por el deseo de ejecutar tareas de construcción, reconstrucción y habilitación de edificaciones clave para la reactivación del tejido social del país caribeño: hospitales, escuelas y orfanatos.

Hoy día, las asociaciones de complementariedad horizontal han evolucionado de una manera tal que en su contexto se matizan cada vez más las etiquetas de oferente y receptor; aun en aquellas interacciones que involucran a México, con países donantes tradicionales y cooperantes emergentes. Esta realidad, por ejemplo, se refleja de manera nítida en iniciativas de ciencia, tecnología e innovación, a partir del desarrollo de proyectos de investigación conjunta con países de la región Asia-Pacífico como Corea, China, India, Japón y Singapur en esferas tales como la biotecnología, genómica, nanotecnología, astronomía y matemáticas y medio ambiente.

La cooperación triangular y la integración de los recursos

En la perspectiva de México, la cooperación triangular si bien involucra a un donante tradicional que inyecta recursos financieros; a un país en desarrollo que aporta recursos técnicos y a un tercero de menor desarrollo que recibe los beneficios a través de la replicación de una experiencia previa de cooperación

9. Fomento Social Banamex, Fundación BBVA-Bancomer, Fundación Televisa, Fundación José Cuervo, Fundación Chrysler, Fundación Azteca y Unidos por ellos. En tal marco un dato relevante lo constituye el compromiso financiero de los actores privados de aportar un peso mexicano a favor de Haití, por cada peso que a su vez aporte el Gobierno Federal.

bilateral experimentada entre los dos primeros actores, también constituye una oportunidad para la potenciación de recursos y capacidades de distinta naturaleza mediante la creación asociaciones múltiples ya sea con donantes tradicionales, organismos internacionales, sociedad civil y aun con otros países en desarrollo oferentes de colaboración.

México se encuentra en tal contexto en una fase de consolidación como socio polivalente con todos esos actores según lo ilustra su involucramiento en programas de colaboración triangular con donantes tradicionales como Japón, Alemania, España y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en beneficio de terceros países de América Latina y el Caribe en áreas clave del desarrollo como la prevención de desastres y protección del medio ambiente.

En este sentido, el Programa Conjunto México-Japón (JMPP)¹⁰ representa, de hecho, una nueva etapa en la cooperación bilateral al ser una de las iniciativas más estructuradas de cooperación triangular, configurada por tres actividades fundamentales: cursos internacionales; proyectos específicos de cooperación y el envío de expertos mexicanos a terceros países. Con el paso del tiempo, este Programa se ha convertido en un escaparate continental para las instituciones mexicanas en áreas específicas de los sectores antes mencionados. Tales son los casos por ejemplo, del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua en lo que se refiere al tratamiento de aguas; el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), en el ámbito de la ingeniería sismo-resistente cuya experiencia más elocuente ha sido la cooperación con El Salvador, actualmente con miras a replicarse en Haití; y el Instituto Federal Electoral (IFE), institución que ha convenido esquemas de colaboración triangular con el PNUD, España y Canadá con objeto de compartir las mejores prácticas que coadyuven al establecimiento de andamiajes electorales eficientes.

A partir de esquemas como estos, el IFE se ha convertido en una institución clave en la cooperación Sur-Sur a favor no sólo de los países tradicionalmente beneficiarios de la cooperación mexicana, sino también de países africanos, asiáticos y de Europa del Este, ensanchando de tal suerte el rango de acción de la política de México en el ramo y sus alternativas de asociación con los donantes tradicionales.

En la misma lógica se inscribe la asociación triangular pactada en materia de metrología y acreditación por las autoridades del ramo de México y

10. El Programa Conjunto México-Japón se formalizó el 16 de octubre de 2003. Un análisis más detallado a este respecto se encuentra en el artículo de Carlos Uscanga, en este volumen.

Alemania¹¹, en beneficio de sus similares de Paraguay y Ecuador; ejercicio que fue precedido a su vez por otro México-germano en la gestión integral de residuos sólidos en favor de varios países de Mesoamérica.

Estas experiencias refrendan sobre el terreno la utilidad sustantiva y la viabilidad misma de la cooperación triangular para el desarrollo. Por medio de ellas, las instituciones mexicanas logran una mayor proyección internacional y por ende, compromiso con el mantenimiento de sus estándares y en todo caso, el perfeccionamiento de sus prácticas; el manejo de la cooperación mexicana se ha fortalecido al tener que colaborar con donantes tradicionales y co-operar procesos y mecanismos de planeación, monitoreo y evaluación; el impacto del intercambio de experiencias entre países en desarrollo se ha multiplicado; y se ha propiciado un mejor entendimiento entre cooperantes¹².

Indubitablemente, para consolidar su posición como actor relevante en este campo, México tendrá que remontar diversos y complejos desafíos, como son la estandarización de procesos con los socios desarrollados para la rendición de cuentas; la funcionalidad en el diálogo entre diferentes andamiajes administrativos; el exitoso manejo de la proporción de costos de transacción con respecto al beneficio generado; la apropiación colectiva de los sistemas de evaluación, entre otros. No obstante, la evidencia empírica, el acercamiento de contrapartes bilaterales y multilaterales para la generación de asociaciones estratégicas y, sobre todo, la voluntad política manifestada por el Gobierno mexicano, sugiere con objetividad, que México está llamado a explotar el potencial que ofrece esta modalidad de la cooperación internacional.

Consideraciones finales. Pertenencias múltiples y articulación Norte-Sur

En los últimos años, buena parte del debate asociado a los esfuerzos globales en pos del desarrollo ha estado limitado por visiones y posturas que preconizan no sólo las diferencias entre las perspectivas de cooperación existentes en

11. El Centro Nacional de Metrología y a la Entidad Mexicana de Acreditación son las instituciones mexicanas involucradas en el proyecto de cooperación técnica México-Alemania-Ecuador-Paraguay, denominado "Fortalecimiento de la infraestructura de la calidad", formalizado en mayo de 2011.

12. En este tema se pueden consultar los resultados del segmento "cooperación triangular: oportunidades y retos" del "Diálogo de Políticas sobre Cooperación para el Desarrollo" que se llevó a cabo en la ciudad de México el 28 y 29 de septiembre de 2009. Este diálogo formó parte de la serie de eventos que tuvo como principal objetivo el intercambio entre miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y otros oferentes de cooperación. Los documentos están disponibles en OCDE, DAC: *Policy Dialogue on Development Cooperation* Ojo aquí comienza la nota 1. A mí no me deja cambiarla.

derredor de este tema entre los países del Norte y del Sur, sino que incluso ahondan en ellas dando por resultado obstáculos adicionales a la alianza internacional que demanda el desarrollo planetario.

En tales circunstancias y en concordancia con su perfil polivalente de pertenencias múltiples en la arena internacional, México ha promovido una política de diálogo y concertación que, por un lado, descarta posturas excluyentes y alienta, por el otro, la edificación de puentes de entendimiento mutuo a partir de tres premisas fundamentales:

- a) La presunta distancia e incompatibilidad entre la cooperación brindada por los donantes tradicionales del Norte y la que instrumentan los países del Sur, constituye un falso argumento. Ambas pueden ser mutuamente complementarias si el tamiz que prevalece es la identificación franca de ventajas comparativas, el diálogo abierto y la responsabilidad entre socios.
- b) La cooperación Sur-Sur es absolutamente compatible con los principios de la eficacia de la cooperación. El reto de la adaptación radica en el fortalecimiento institucional de la gestión de la cooperación.
- c) Las prácticas vinculadas a la gestión de la ayuda por los donantes tradicionales pueden ser en un alto porcentaje, adaptables a las propias de los países oferentes de cooperación Sur-Sur. El intercambio de conocimiento, reconocimiento de debilidades y disposición al aprendizaje mutuo son la clave para una mejor articulación e impacto de las múltiples fuentes de cooperación para el desarrollo.

En ese espíritu se inscribe precisamente la Declaración del CAD antes citada sobre las nuevas alianzas internacionales para el desarrollo, en donde se reconoce el carácter dual (como oferentes y receptores de cooperación) de varios países en desarrollo y se subraya la necesidad de profundizar el diálogo, la colaboración e intercambio de experiencias con los donantes tradicionales. Sin duda, este gesto aumenta las expectativas de resultados del Foro de Busan sobre eficacia de la ayuda para avanzar hacia una reestructuración de la arquitectura mundial de la cooperación, más incluyente e integrada.

Los desafíos que se tienen por delante en tal marco son varios y complejos todavía. Los países del Norte deberán de incorporar plenamente la cooperación Sur-Sur dentro del acervo de prácticas pertinentes para generar desarrollo y tomarla en consideración por consiguiente para esquemas conjuntos que incrementen su alcance y significación. A su vez, los cooperantes del Sur y en

particular los de las llamadas economías intermedias deberán refinar sus procedimientos de gestión a fin de que su cooperación se vuelva más eficaz y transparente, y considerar en tal marco la posible incorporación de principios y criterios compatibles con los implementados por los donantes tradicionales.

En este contexto, México encara una coyuntura propicia para alentar la interlocución Norte-Sur en virtud de su participación simultánea y pertinente en el Sistema de Naciones Unidas, en la OCDE como observador del CAD, y otros foros multilaterales propicios para este intercambio. Además, su dinámica cooperación horizontal y apertura a todas sus manifestaciones, le posiciona con legitimidad para incidir en los contenidos de la agenda global del desarrollo y en los rasgos y atributos que debe observar el nuevo andamiaje de cooperación internacional.

Fronteras adentro, la reforma institucional que habrá de resultar de la instrumentación de la LCID, brindará una oportunidad magnífica para el *aggiornamento* de la política mexicana de cooperación, sintonizándola con las mejores prácticas existentes a nivel mundial, internalizando los procedimientos que sean menester para potenciar su eficacia y garantizar su transparencia y alineándola de manera sistémica con los grandes objetivos de desarrollo sustentable que encarnan, al final del día, la razón de ser de la cooperación internacional contemporánea.

EL ANDAMIAJE JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO

LUIS EDUARDO GARZÓN LOZANO*

PALABRAS CLAVE

Ley mexicana de cooperación internacional para el desarrollo; Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI); Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXID).

RESUMEN

La cooperación internacional para el desarrollo es un principio fundamental de la política exterior mexicana. En este ensayo se hace una revisión de la legislación en la materia, sus orígenes y su gestación legislativa. El texto describe, además, el contenido aprobado de la Ley mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y los instrumentos institucionales que se incluyen en su contenido, aquellos elementos originales que fueron retirados de la iniciativa, así como un análisis sobre las perspectivas tras su puesta en marcha.

ABSTRACT

One of the Constitutional principles of Mexican foreign policy is international cooperation for development. This essay includes a

* Consultor en temas políticos, nacionales e internacionales, como servidor público se ha desempeñado en diversas secretarías de Estado, entre ellas Relaciones Exteriores, Gobernación, y Comercio y Fomento Industrial. Ha sido asistente y asesor parlamentario en el Senado de la República y en Cámara de Diputados en las legislaturas LII, LIII, LVII, LIX, LX y LXI del H. Congreso de la Unión Es miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI).

review of the Law on this issue, from the beginning of the proposal to the last deliberations, up to its approval. The paper also reviews the content of the Law and the institutional instruments created by it, as well as those original elements removed from the original version during legislative process. The essay also analyses the perspectives on the frame of the application of the latter Law.

Introducción

El 6 de abril de 2011 el Diario Oficial de la Federación¹ publicó el Decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de México. Su promulgación no sólo pone en marcha una nueva norma; formaliza también los procesos de interrelación que México realiza en este rubro desde la década de los setenta. El presente texto expone los razonamientos y causas que dieron origen a esta legislación; la brecha cumplida en el proceso legislativo que la revisó y aprobó; la estructura técnico-administrativa que propicia; así como las tareas pendientes, que abarcan no sólo el ámbito administrativo, sino el legislativo, al quedar varias lagunas en la nueva Ley que deben subsanarse. La primera parte del escrito, por tanto, hace un estudio de la cooperación internacional para el desarrollo mexicana desde la perspectiva jurídica e institucional. Posteriormente, se hace referencia al proceso legislativo de la LCID, para enseguida explicar lo que aquí se denomina el andamiaje jurídico e institucional de la LCID, consistente en sus ámbitos operativos. Finalmente, se mencionan los retos que desde la perspectiva del autor la citada Ley y su instrumentación encaran en el devenir próximo.

La cooperación internacional para el desarrollo en México. Una visión jurídica e institucional

La política exterior mexicana cuenta con un “conjunto de normas fundamentales, interdependientes, emanadas de su vivencia histórica, que expresan los más significativos intereses de la nación, y que han alcanzado preeminencia universal, por lo que México rige su conducta en las relaciones internacionales, demandando al mismo tiempo su recíproco respeto y cumplimiento”².

1. Diario Oficial de la Federación, “*Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Decreto por el que se expide*”, tomo DCXCI, número 4, México, 26 de abril de 2011, pp. 29-37.

2. HERNÁNDEZ-VELA SALGADO, Edmundo: *Diccionario de política internacional*, Editorial Porrúa Hermanos, México, 1996, p. 435.

La Constitución mexicana faculta al Presidente de la República a conducir la política exterior, observando dichos principios normativos³, actividad que sucede “no sin críticas que afirmaban que éstos ataban al Ejecutivo a condicionar su acción y que, en muchos casos, establecían normas que se habían aceptado previamente en tratados multilaterales de los que formamos parte, haciéndolos redundantes”⁴. Lo cierto es que, afirma el jurista mexicano Emilio O. Rabasa, esos principios “permiten definir los códigos de conducta que un Estado habrá de cumplir en su comportamiento exterior. No bastan, pero proporcionan el marco de referencia para determinar, en este contexto, objetivos, estrategias, intereses e instrumentos”⁵.

Entre dichos principios, el de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) tiene un peso específico en la evolución del poder blando con el que la diplomacia mexicana extendió su presencia bilateral y multilateral desde la década de los setenta. La senadora Rosario Green⁶, quien desde la academia y luego como funcionaria en la Cancillería mexicana y en otras instituciones nacionales e internacionales estudió, diseñó y ejecutó diversas actividades vinculadas al tema, expone su visión sobre el principio y las razones por las que años después presentaría la iniciativa de LCID:

Son bien conocidos los principios que rigen la política exterior mexicana [...] Son fáciles de recordar porque nos exigen lo que estamos dispuestos a otorgar a los demás: respeto a la no intervención, a la libre determinación de los pueblos, a la igualdad soberana de los Estados, a la solución pacífica de las controversias así como el rechazo firme y decidido del uso de la fuerza.

Hay sin embargo uno entre ellos, el de la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo, que aunque se cita también a menudo, necesita una Ley secundaria que facilite la puesta en marcha del mandato Constitucional.

3. Inscritos en el artículo 89, fracción X, de la Constitución mexicana, estos principios son la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

4. GARZÓN LOZANO, Luis Eduardo: “25 años de política exterior en México. Carta de navegación para un país a la deriva”, *El Cotidiano*, año 24, número 156, Universidad Autónoma Metropolitana, México, julio-agosto 2009, p. 120.

5. RABASA, Emilio O.: “Presentación”, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, núm. 219, México, 2005, p. vii.

6. Rosario Green Macías, ex Canciller de México (1998-2000), fue Subsecretaria para América Latina, Asuntos Culturales y Cooperación Internacional y Directora del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Fue también Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como Subsecretaria General de la Organización de Naciones Unidas y miembro del Gabinete del Secretario General Boutros Boutros-Ghali, entre otras actividades relacionadas con la CID.

Esto es así por el hecho de que a nivel nacional son varios y diversos los receptores de cooperación internacional para el desarrollo, como varios y diversos son los otorgantes de ella a terceras naciones. Esta especie de caldero necesita reglas claras. ¿Cómo se recibe la cooperación internacional? ¿Cómo se otorga a terceros? ¿Qué proyectos nacionales se financian con ella? ¿Qué proyectos apoya la que México otorga a otros países? ¿Qué compromisos, cuando la acompañan, son aceptables? ¿Qué condiciones son exigibles? ¿Quién la coordina? ¿Quién informa al respecto?⁷

Como la legisladora afirma, cuando se hace referencia a la CID se habla acciones que se traducen en flujos financieros y/o diversas actividades que deben tener un origen y un destino precisos, cuantificables y transparentes, pues los efectos de esta acción influyen radicalmente en el grupo social o comunidad a la cual se dirigen. De ahí el razonamiento social, político y jurídico de quien legisla para dar cuerpo a un principio a través de una norma. La ausencia de mecanismos de coordinación y registro de la cooperación dificultan tener claridad sobre diversas de las interrogantes planteadas y, por tanto, surge la necesidad de saber de qué tamaño es la labor que en el ámbito de la CID realiza México, desde cualquier sector y bajo cualquier forma de intercambio institucional⁸.

En esa lógica Rosario Green, al ser designada secretaria de Relaciones Exteriores en 1998, uno de sus primeros actos fue la puesta en marcha de una nueva institución dedicada a la CID al amparo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la cual denominó Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI).

Cuatro objetivos formaban la “columna vertebral” de las acciones del Instituto: hacer de la CID un agente de cambio social en México, canalizando ésta a las prioridades de un desarrollo económico, social, cultural y medioambiental sustentable; racionalizar y hacer más efectiva la cooperación que México ofrece a otros países; contribuir a la conformación de un orden mundial de mayores oportunidades para todos; y, responder a los cambios internacionales, actualizando metas y medios de acción nacional en la materia⁹. Desde el IMEXCI se articulaba el poder blando de una política exterior que consideraba

7. GREEN MACÍAS, Rosario: “La cooperación internacional para el desarrollo: el papel de la Universidad”, Conferencia Inaugural, XI Reunión Nacional de Responsables de Cooperación Académica, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y Universidad Iberoamericana, México, 21 de abril de 2005. www.uia.mx/reunionanuiies/ponencias_reunion/emb_green.doc

8. A este respecto véase PRADO LALLANDE, Juan Pablo: “Hacia una política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo”, en USCANGA, Carlos, *Escenarios de la Política Exterior de México: Puntos para una reflexión*, UNAM-Plaza y Valdéz, México, 2008, pp. 93-104.

9. En LOZOYA, Jorge Alberto: “La nueva política de cooperación internacional de México”, *Foro Internacional*, volumen XXI, número 4 (166), El Colegio de México, México, octubre-diciembre de 2001, pp. 937-938.

“los esfuerzos internos de desarrollo y, la doble condición de receptor y oferente de cooperación” de México¹⁰.

Incorporada la nueva institución al ámbito administrativo de la Cancillería mexicana, quedó pendiente elaborar una norma que tutelara la acción en la materia, aun cuando ya se había conformado un grupo de expertos que comenzaría a redactar un primer borrador de este proyecto. Lo cierto es que, con el cambio presidencial, que incluyó la transición política del año 2000, el IMEXCI “desapareció y en su lugar se creó sin justificación el Instituto México (a imitación del Instituto Cervantes de España), que más tarde se suprimió de la misma manera”.¹¹ Así, el esfuerzo de dar cauce al trabajo de CID a gran escala quedó varado.

El proceso legislativo de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México

Para que México contara con una LCID tuvo que esperar una década, y su iniciativa pasar por un proceso legislativo inusitadamente arduo, tortuoso y largo, para poder ver la luz. A grandes rasgos, la labor realizada para lograr la aprobación de esta legislación puede revisarse en el siguiente cuadro, que abarca desde presentada la propuesta hasta que fue publicada oficialmente para su entrada en vigor.

Cuadro 1. Proceso de presentación, negociación y entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México

Fecha	Proceso legislativo
8 de marzo de 2007	Iniciativa presentada por la Sen. Rosario Green, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el Senado de la República, turnada a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Estudios Legislativos
Marzo-noviembre de 2007	Se realizan las consultas a instituciones, expertos y legisladores para elaborar el dictamen correspondiente
13 y 14 de noviembre de 2007	La Comisión de Relaciones Exteriores y la SRE realizan el Seminario de Alto Nivel sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, como parte de los trabajos de análisis y deliberación
13 de diciembre de 2007	Dictamen de primera lectura, con dispensa de trámites, presentado en el pleno de la Cámara de Senadores y aprobado por unanimidad, con 107 votos

10. LOZOYA, Jorge Alberto: *op. cit.*

11. AMADOR TELLO, Judith: “Sin debate, la Ley de Cooperación Internacional”, *Proceso*, México, 2011, <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleImpreso/150799>

18 de diciembre de 2007	El Senado remite a la Cámara de Diputados la minuta por la que se expide la Ley de Cooperación Internacional, para efectos del inciso a) del artículo 72 Constitucional
1º de febrero de 2008	Minuta recibida en la Cámara de Diputados y turnada a la Comisión de Relaciones Exteriores para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión
13 de abril de 2010	Dictamen a discusión ante el pleno de la Cámara de Diputados, aprobado por 369 votos en pro y 4 abstenciones. Devuelto a la Cámara de Senadores para los efectos Constitucionales, establecidos en el inciso e) del art. 72
29 de abril de 2010	La Cámara de Senadores aprueba la Minuta en los términos enviados por la Cámara de Diputados, con 69 votos a favor, 18 en contra y 2 abstenciones. Pasa al Ejecutivo Federal para los efectos de su promulgación
7 de mayo de 2010	El proyecto de decreto de mérito fue remitido al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación
2 de septiembre de 2010	Se presenta ante el Pleno del Senado de la República el oficio dirigido por la Secretaría de Gobernación, signado el 1º de septiembre, y que contiene observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Reinicia con ello el proceso legislativo para atender exclusivamente a las observaciones del Ejecutivo federal
26 de octubre de 2010	Dictamen de primera lectura con dispensa de segunda, presentado ante el pleno del Senado de la República, aprobado por 99 votos a favor y 3 abstenciones, asumiendo en su totalidad las observaciones hechas por el Ejecutivo Federal
28 de octubre de 2010	Minuta recibida en la Cámara de Diputados, turnado a la Comisión de Relaciones Exteriores
15 de diciembre de 2010	Dictamen a discusión, presentado por la Comisión de Relaciones Exteriores al pleno de la Cámara de Diputados. Aprobado por 253 votos a favor y 37 en contra. La Mesa Directiva, con este acto turna, por segunda ocasión, la legislación aprobada definitivamente al Ejecutivo para su publicación y puesta en vigor
4 de abril de 2011	Cuatro meses después, el Presidente de la República firma el decreto promulgatorio para proceder a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación
6 de abril de 2011	Finalmente, se publica la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, permitiendo con ello su vigencia 10 días después de esta fecha

Fuente: Elaboración propia

Lo que el cuadro no muestra son las muchas reuniones de Comisión, el número de folios elaborados y discutidos, de propuestas revisadas, el cabildeo entre legisladores y grupos parlamentarios, los debates que se sucedieron en medios de comunicación y entre diversos actores políticos, académicos y sociales. Tampoco incluye aquellas propuestas que se incorporaron para enriquecer la iniciativa; por ejemplo, la inclusión de los sectores privado, social y académico en el Consejo Consultivo (lo cual finalmente no se aprobó), o la de representantes de gobiernos estatales y municipales y del Congreso de la Unión, para ser parte de la deliberación de las acciones y programas de CID a realizarse al interior de la Agencia propuesta.

En el cuadro se señala que aunque el Congreso de la Unión aprobó una legislación, el Presidente de la República, en uso de sus facultades Constitucionales,¹² remitió al Senado observaciones que obligaron al parlamento a reiniciar el proceso legislativo y dar salida final a la Ley.

A grandes rasgos, las observaciones presidenciales¹³ se fundamentan de la siguiente manera:

- Es facultad constitucional exclusiva del Ejecutivo de dirigir la política exterior del país, atendiendo a sus principios normativos, ésta no está limitada normativa ni fácticamente, pues “no se advierte en el texto Constitucional la intervención de otro Poder en el ejercicio de la atribución, ni que ésta se encuentre supeditada a algún mecanismo de control, anterior al ejercicio de la misma”, y no reconoce ni la intervención o injerencia de cualquiera otro de los Poderes e inclusive de los órganos Constitucionales autónomos.
- El texto Constitucional sólo enlista los principios normativos a los que debe ceñirse el Ejecutivo Federal en su responsabilidad de dirigir la política exterior, y por tanto son sólo líneas y objetivos generales para conducir la política exterior.
- Por tanto, el proyecto de decreto aprobado por el Congreso de la Unión, afirma el documento presidencial, “tiene como resultado la acotación de un principio que, como tal, es una guía y un lineamiento de una actividad dinámica en un entorno que cambia rápidamente. Es decir, la restricción de un poder constituido (Congreso de la Unión), de la actividad y facultades otorgadas exclusivamente a otro (Poder Ejecutivo), es contraria al principio de división de poderes previsto por nuestra Constitución, que sólo admite las excepciones contenidas expresamente en ésta, lo que no acontece en el tema que nos ocupa”¹⁴.

A partir de estas premisas, el Ejecutivo planteó una serie de reformas a la legislación que, en esencia, circunscriben la legislación al ámbito del Gobierno Federal. En atención a las observaciones presidenciales, el Senado de la República se ajustó a éstas para facilitar la aprobación de la Ley, enviarla a la Cámara de Diputados, y concluir capítulo en este largo proceso. Lograrlo fue

12. Artículo 72, fracción B, constitucional.

13. PODER LEGISLATIVO FEDERAL, “Oficio con el que remite las Observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Diario de los Debates*, número 2, LXI Legislatura, Senado de la República, México, Año II, primer periodo ordinario, 2 de septiembre de 2010.

http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=LXI_II&tp=Primer%20Periodo%20Ordinario&np=Sep%202010&d=2

14. *Idem*.

particularmente difícil en ambas Cámaras para su promotora, debido a que este *veto de bolsillo* generó reacciones negativas contra el Ejecutivo. Sin embargo, se afirmó durante la sesión aprobatoria de los diputados que “la decisión de la mayoría de la Comisión fue secundar [la] posición de nuestros colegas de la Cámara alta, en la certeza de que esta Ley impulsa el prestigio de la política exterior mexicana y favorece la cooperación internacional, para que el gobierno de México tenga la organización más pertinente”.

Andamiaje jurídico e institucional de la Ley mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

La LCID¹⁵ consta de cuarenta y dos artículos y nueve transitorios. Está dividida en cuatro títulos que delimitan propósitos e instancias para ejecutar la cooperación internacional para el desarrollo en México.

Describe los objetivos y líneas de acción de la CID, además de la arquitectura institucional que establece para la operación, registro y difusión transparente de las acciones, la gestión y rendición de cuentas del financiamiento en la materia. Este andamiaje tiene como base la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID), como órgano desconcentrado de la SRE, apoyada por un Consejo Consultivo formado por representantes de la Administración Pública Federal.

Se acompaña de un registro nacional de las acciones de CID, un sistema de información en la materia, y, finalmente, un esquema de financiamiento que ordene y transparente el financiamiento público federal y local, internacional e intergubernamental.

Esta legislación es de orden público y observancia general en todo el territorio nacional, y se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales; su objeto es dotar al 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”¹⁶.

15. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: “Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, tomo DCXCI, número 4, México, 26 de abril de 2011, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf>

16. LCID, artículo 1º, *Ibid.*

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

Para ello, la LCID establece la conformación de la señalada Agencia y un Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PCID), elaborado por dicha nueva institución, con la participación de su Consejo Consultivo. Este Programa constituye el sustento de la planeación y ejecución de las acciones de CID, así como de sus estrategias correspondientes.

La AMEXCID es piedra angular del proyecto. Recupera la experiencia del IMEXCI y apalanca el diálogo con el resto de agencias homólogas que operan en el mundo. Como órgano desconcentrado de la SRE, la Agencia deberá contar con autonomía técnica y de gestión y se señala que dispondrá de recursos humanos, financieros y materiales suficientes para atender su encargo. Tendrá un Director Ejecutivo, designado por el Presidente de la República a sugerencia del Canciller, responsable de coordinar y vigilar sus tareas, como la elaboración del PCID, la proyección, selección y registro de proyectos y todas aquellas acciones que estimulen la CID, manteniendo al día a la Agencia y su personal en las mejores prácticas en la materia. El Consejo Consultivo de la AMEXCID estará integrado por 17 Secretarías de Estado y otras instancias gubernamentales.

La mencionada institución establecerá un Registro Nacional de Cooperación Internacional, que incluirá instancias, acciones, acuerdos, intercambios, evaluación de resultados, y el ejercicio de recursos financieros que deriven en esquemas de CID de los que forme parte el Estado mexicano. A su vez, originará el Sistema Nacional de Información sobre Cooperación Internacional, buscando transparentar la información en la materia.

Finalmente, la Ley estipula la conformación del Fondo Nacional de Cooperación Internacional, integrado con presupuestos asignados para tareas de cooperación internacional en el marco del Programa sectorial, y administrado

mediante fideicomiso. Adicionalmente, y para casos concretos, la AMEXCID podrá promover fondos específicos de cooperación internacional. Los flujos recibidos, sea cual fuere su origen, serán evaluados y fiscalizados para su mejor rendición de cuentas. Su capital semilla se integrará por aquellos existentes como el Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, el Programa de Acciones Estratégicas de México con el Caribe, el Programa de Cooperación entre México e Iberoamérica, el Fondo 22 México/Organización de los Estados Americanos (OEA), y otros, parte de proyectos de cooperación acordados con la Unión Europea y varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Consideraciones finales. Los retos futuros de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

La AMEXCID y el las demás partes inherentes de este nuevo andamiaje de la política mexicana de cooperación internacional tienen un enorme trecho para cimentar su presencia y su gestión. La LCID debe revisarse y complementarse, buscando cumplir su aspiración original.

La academia, organizaciones de la sociedad civil, empresas, gobiernos municipales y estatales, realizan cotidianamente acciones de cooperación internacional que favorecen el flujo de conocimiento, información, capacitación y recursos materiales y financieros, pero que aún no tenemos forma de medir, aquilatar, coordinar y aprovechar mejor.

Si bien contamos ya con una legislación que permite asegurar una nueva etapa para la CID mexicana, debe trabajarse fuerte para cristalizar sus preceptos en hechos tangibles. México debe contar con una Agencia de Cooperación Internacional competitiva en recursos, conocimiento e influencia político-diplomática, que aproveche el esfuerzo del Estado mexicano. Su organización y reglamentación interna así deben reflejarlo, aunado a una sociedad que entienda y comparta la importancia de la función de la CID como factor proactivo del desarrollo nacional, y como parte vital de nuestros vínculos con el exterior.

LA GOBERNABILIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

PALABRAS CLAVE

México; Gobernabilidad; Cooperación internacional para el desarrollo; Ley mexicana de cooperación internacional para el desarrollo.

RESUMEN

En el transcurso de las últimas décadas México se ha conducido por distintas rutas (no siempre lineales) hacia mejores condiciones de gobernabilidad de su cooperación internacional para el desarrollo (CID), en donde la reciente Ley mexicana de CID, de manera complementaria al acervo existente a este respecto, pretende contribuir al establecimiento de una vía más directa a favor de la conformación y práctica de una política de Estado en este rubro estratégico de la política exterior mexicana. Este artículo analiza los alcances y límites de la gobernabilidad de la cooperación mexicana a la luz de la entrada en vigor de la citada Ley.

* Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Puebla, México. Magister en Cooperación Internacional por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México Juanp.prado@correo.buap.mx. www.cooperacioninternacional.mx

ABSTRACT

During the last decades Mexico has been driven by different routes (not always linear) in order to foster better governance on its international cooperation for development (ICD) activities. The recent Mexican ICD Act, complementary to the existing acquis in this regard, will contribute to improve a State policy in this strategic area of Mexican foreign policy. This article analyzes the scope and limits of governance of Mexican IDC on the frame of the entry into force of the latter Law.

Introducción

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) que México practica en el ámbito gubernamental conforma un rubro de interés oficial y académico de creciente relevancia, debido a que ésta refleja de alguna manera el estado, capacidades y retos de la política exterior del país. Ante ello, y considerando el vertiginoso contexto actual respecto a dicha actividad, particularmente debido a la promulgación del Decreto a través del cual se ha puesto en marcha la Ley Federal en la materia, este artículo tiene como objetivo central analizar los avances y los desafíos más representativos del camino hacia la instrumentación de una política pública de Estado mexicana de CID, la cual depende del perfeccionamiento de su gobernabilidad (entendida ésta como la aplicación de normas o ejes rectores que orienten y definan la instrumentación de la CID hacia objetivos definidos, mediante la planeación, operación y seguimiento sistematizado de sus acciones y resultados, con miras a contribuir a un propósito superior, en este caso a favor de las directrices de política exterior). En esta investigación, la CID mexicana es entendida como un proceso histórico-jurídico-institucional de amplia trayectoria que se ha conducido por diversos senderos y que tras la citada Ley ha encontrado una vía más promisoriosa, mas no probada, para mejorar su eficacia y tras ello constituirse como un recurso estratégico de la política exterior mexicana. Para conducir al lector hacia tal meta, primero se estudian los fundamentos y concepciones sobre la gobernabilidad de la CID a nivel global, la cual se traslada por un camino en construcción. Tras ello se hace referencia a los senderos por los cuales México ha conseguido impulsar estrategias a favor de la gobernabilidad de su colaboración externa, para enseguida recorrer los sinuosos caminos que le han dificultado al Gobierno de este país contar con una institucionalidad mexicana de su CID con la suficiente solidez. Con base en lo anterior se estudia la influencia de la Ley de CID de México a favor de la gobernabilidad de este mecanismo, terminando con algunas reflexiones sobre los logros y retos en este sentido.

La gobernabilidad en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo: camino en construcción

Tras casi siete décadas de praxis de CID¹, su actuar se ha conducido por diversas etapas, las cuales en términos generales pueden sintetizarse en dos. La primera, cuyo contexto histórico acontece durante la guerra fría, se caracterizó por su utilización por parte de varias potencias como un recurso político a favor de intereses geoestratégicos, en donde el desarrollo no fue su principal propósito. La segunda, que inicia su andar al momento de extinguirse la contención bipolar, se presenta al diluirse las motivaciones ideológicas y políticas de varios donantes, dejando espacio a un contexto más favorable en pro de la utilización de la ayuda como instrumento con mayores oportunidades para fomentar desarrollo. En este periodo, aunque en algunos casos diversos propósitos desvinculados al bienestar de países y pueblos vulnerables continuaban estando presentes en el marco de la práctica de este recurso², se han activado distintos procesos, tanto a nivel nacional como global, cuyo fin es hacer de la CID un renovado mecanismo colectivo para contribuir de manera más certera a la atención de recurrentes y nuevos temas del desarrollo humano.

Tal circunstancia es relevante, dado que este segundo proceso requiere de la anuencia y respaldo necesario entre los diversos actores del sistema de CID tanto para reforzar las prácticas que han dado resultados positivos, como para, y sobre todo, corregir o re direccionar los caminos que la han desvirtuado, los cuales incentivan que diversos analistas hagan mención a una crisis de la ayuda internacional³.

Lo anterior se comprende mejor si se considera que la CID continua siendo un instrumento que depende de la voluntad política y financiera de quien la practica, lo cual a su vez responde a factores internos y externos de situación dependiendo del contexto histórico que se trate, así como a los propósitos (no siempre transparentes) de sus promotores⁴. Todo ello hace que la CID, como

1. La CID puede ser entendida como las relaciones entre dos o más actores internacionales, sean públicos o privados, centralizados o descentralizados, caracterizadas por acciones complementarias a las capacidades nacionales que conlleven a la trasferencia desde una o varias partes a otra u otras, mediante acciones por debajo del precio comercial, de recursos económicos, conocimientos técnicos, científicos, bienes, tecnología, etc. en determinados rubros de interés público, que contribuyan a mejorar el nivel de vida en determinada población, en donde el involucramiento activo de las partes inmiscuidas en el proceso constituya el eje fundamental de las acciones emprendidas.

2. Olav Stokke señala que existen propósitos “abiertos” de la ayuda (los desarrollistas y solidarios) y “escondidos” (más cercanos a objetivos “duros” de política exterior de los gobiernos practicantes). STOKKE, Olav: *Aid and political conditionality*, Frank Cass, Londres, 1995, p. 3.

3. ALONSO, José Antonio y FITZGERALD, Valpy (Eds.) : *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Ed. La Catarata, Madrid, 2003, p. 153 y DOMINGUEZ, Rafael: “La crisis de identidad del sistema de ayuda”, Fundación Carolina, Santander, 2 de mayo, 2011, p. 1.

4. Una explicación más detallada a este respecto se encuentra en PRADO LALLANDE, Juan Pablo: *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 2009.

mecanismo de política exterior de los Estados, sea *in extremis* vulnerable a la relación entre los factores referidos, sin que ninguna autoridad superior supranacional/global la regule, dirija o le imponga “reglas imperativas” o “criterios que rijan su distribución”⁵.

Para enfrentar esta problemática, en años recientes se han ganado espacios a favor de acuerdos cada vez más generalizados entre varios actores internacionales respecto a sumar esfuerzos para restarle discrecionalidad al sistema de CID y a sus actores, dotándole de nuevas normas procedimentales (aunque aún no vinculantes) con el fin de conseguir metas explícitas y consensuadas en ámbitos definidos del desarrollo. A este cúmulo de inéditos ejes rectores de la colaboración externa se le conoce como gobernabilidad de la CID, basada en el establecimiento de una nueva arquitectura de la ayuda, en donde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Nueva York, 2000), la Conferencia de Financiación Internacional para el Desarrollo (Monterrey, 2002) y la Agenda de eficacia de la ayuda (Roma, 2003; París, 2005, Accra, 2008 y Busan, 2011) constituyen sus ejes rectores más significativos.

En esencia, el fomento a la gobernabilidad de la CID pretende incentivar relaciones de colaboración entre el Norte y el Sur más igualitarias, participativas y responsables entre los actores involucrados, así como ejercer transformaciones internas a nivel país a efecto de mejorar su gestión interna en este ámbito; todo ello con el fin de aumentar la predictibilidad de sus resultados, dedicados a incrementar cuantitativa o cualitativamente el bienestar en determinado grupo poblacional. En otras palabras, la reforma de la CID consagrada en la nueva arquitectura de la ayuda⁶ tiene como meta reforzar estructural y operativamente al denominado régimen internacional de la ayuda al desarrollo⁷, con el propósito de asignarle los mecanismos políticos y técnicos necesarios para convertirlo en un recurso más eficaz en este sentido.

Si bien el referido camino hacia espacios de mayor gobernabilidad de la CID a escala global se encuentra en construcción (en particular debido a que al emanar de diversas fuentes, alimentarse de distintas estrategias y visiones carezca de consensos absolutos entre los miembros del sistema de ayuda

5. MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA, José Antonio: “La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España”, *Documento de Trabajo*, Fundación Carolina, no. 38, Madrid, 2010, p. 1.

6. FRERES, Cristian, MARTÍNEZ, Ignacio y ANGULO, Óscar: “La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación”, *Documento de Trabajo*, Fundación Carolina, no. 46, Madrid, 2011, p. 13.

7. Entiéndase por régimen de ayuda al “sistema de principios, normas, reglas y procedimientos de decisión que regulan el otorgamiento de la ayuda al desarrollo”. BONNÉ, Bjarne: *Development Assistance for Policies*, Roskilde University Centre, 1989, p. 38.

respecto a sus directrices y mecanismos de operación),⁸ hoy en día en el marco del *modus operandi* de la ayuda al desarrollo permea un estado de reconfiguración en diversos ámbitos de su instrumentación.

Este fenómeno de alcance prácticamente planetario en cuanto a mayor regulación de la ayuda ha reforzado el interés de varios Estados por replicar el proceso dentro de sus propios espacios nacionales. Ello mediante acciones encaminadas a incrementar, mejorar y sistematizar la planeación, operación, seguimiento y resultados de sus respectivas acciones y políticas nacionales de CID (en menos palabras la gobernabilidad de su cooperación internacional). Esto, por un lado, con el fin de mejorar su gestión interna en este ámbito de sus relaciones exteriores, y por el otro para contribuir de manera proactiva en el fomento de la referida gobernabilidad de la ayuda internacional a escala global,⁹ siendo México un país anuente respecto a conducirse en ambos sentidos, cuyos avances y retos en la materia se analizan a continuación.

Los senderos de la gobernabilidad mexicana en materia de cooperación internacional para el desarrollo

Desde hace al menos 65 años México ha participado de manera activa en el sistema de CID. En un inicio lo hizo como receptor de asistencia externa y a partir de la década de los setenta a la fecha practicando un doble cariz: por un lado asumiendo el papel de beneficiario de apoyos externos por parte de países desarrollados y organismos multilaterales. Por el otro, como socio oferente de colaboración hacia países e instancias multilaterales, si bien asumiendo sus responsabilidades en este sentido a escala global,¹⁰ haciéndolo de manera preferencial en donde este país cuenta con lazos históricos, culturales, políticos y económicos más significativos: Centroamérica y El Caribe y países selectos sudamericanos.

8. Muestra de ello es el latente debate respecto a las instancias que deberían presidir las directrices de la nueva arquitectura de la ayuda (la cual, dicho sea de paso, no ha sido bien recibida por diversos países), en particular en cuanto a la agenda de eficacia se refiere. En este sentido, por un lado, se encuentra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de membresía selectiva y por ende no representativa, mientras que por otro lado se cuenta con el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas, el cual si bien es más representativo, carece del dinamismo y peso político que la OCDE le ha ido ganando a la ONU en años recientes.

9. Acorde, por ejemplo, con el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio "Fomentar una asociación mundial para el desarrollo".

10. Por ejemplo, como el décimo contribuyente del Sistema de las Naciones Unidas y el número 23 de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz; esto es, el primero, en ambos casos, de Latinoamérica.

De lo anterior se desprende que México concibe a la cooperación internacional como una “importante herramienta de política exterior”¹¹ [...] “que permite proyectar y articular los intereses nacionales con los propios interlocutores foráneos en aras de promover el desarrollo sostenible en México y el mundo”¹². En 1988, tras la inclusión de la CID en los principios de política exterior plasmados en la Constitución, esta actividad continuaría recorriendo diversos caminos —algunos de ellos sinuosos— en búsqueda de constituirse en una política pública de Estado¹³, acorde con la relevancia que el referido citado estatus jurídico (del más alto nivel) le fue concedido desde aquel año.

Es importante señalar que las rutas hacia la configuración y práctica de una política mexicana de Estado en CID conforman un proceso histórico-jurídico-institucional de amplia trayectoria que registra tanto logros relevantes como altivos desafíos, cuyos principales exponentes se señalan a continuación.

Respecto a los primeros, es menester señalar —y reconocer— que con el paso de los años, el Gobierno mexicano, en particular a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ha logrado conformar y poner en marcha lo que podríamos llamar la institucionalidad mexicana en CID, consistente en, al menos, cinco ámbitos fundamentales e interrelacionados entre sí, con “denominación de origen mexicana”: Acervo conceptual-documental; infraestructura gubernamental; capacidad de gestión en materia de CID; estabilidad programática; y presencia, reconocimiento e influencia en determinados mecanismos globales o regionales de CID.

En cuanto al primer aspecto, hoy en día se cuenta con una amplia gama de material documental gubernamental en torno a la CID de México, conformada por libros, Informes, Boletines, etc., en versión impresa y electrónica,

11. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)-Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI)-Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC): *Informe Anual de la Cooperación Técnica y Científica de México, 2005*, SRE-URECI-DGCTC, México, 2006, p. 23.

12. SRE-URECI-DGCTC: *Informe México de Cooperación Internacional 2010*, SRE-URECI-DGCTC, México, 2010, p. 1.

13. Una política pública de Estado en el ámbito de la CID requiere estar conformada, al menos, de los siguientes elementos: a) Legislación *ad hoc*; b) Definición de objetivos explícitos, sectores, regiones y países prioritarios; c) Institución permanente y estable, con cierta independencia respecto a la SRE, que gestione la cooperación; d) Sistema de control y registro de los Convenios, programas y proyectos de CID; e) Recursos contabilizados, destinados a la colaboración externa; e) Procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas; y f) Mecanismos de rendición de cuentas, con miras a, en caso necesario, reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad; todo ello en consonancia con los objetivos de política exterior del país en cuestión. PRADO LALLANDE, Juan Pablo: “Hacia una política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo”, en USCANGA, Carlos: *Escenarios de la Política Exterior de México: Puntos para una reflexión*, UNAM-Plaza y Valdéz, México, 2008, pp. 93-104.

mismas que reflejan con nitidez y de forma periódica la concepción mexicana en cuanto a la CID, incluyendo datos relevantes sobre las actividades realizadas¹⁴. Respecto a la infraestructura gubernamental, es conducente señalar que la SRE, como institución responsable de la política exterior nacional, le corresponde coordinar la CID realizada por las diversas dependencias oficiales del país.

En este sentido, las instancias políticas de CID en la Cancillería, las más de las veces, han contado con rango equiparable a la de Subsecretaría¹⁵, siendo la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC)¹⁶, fundada en 1971¹⁷, el “punto focal” operativo de la CID en el país, la cual intenta coordinar las oficinas o dependencias de Relaciones Internacionales en cuanto a CID se trata a nivel federal, estatal y municipal. La gestión mexicana en CID se realiza mediante un colectivo de funcionarios federales, que desde hace varias décadas han cosechado un acervo empírico especializado en este tema. Adicionalmente, desde años recientes la llegada de nuevos cuadros —varios de estos con estudios a nivel posgrado en CID— ha generado la conformación de un cuerpo colegiado caracterizado por su alto desarrollo de capacidades en la materia. La estabilidad programática se refiere a la permanencia de negociación y puesta en marcha de programas y proyectos en diversos rubros de la cooperación mexicana, la cual por señalar un indicador en este sentido, posiciona a este país entre el segundo y tercer donante de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Finalmente, señalar que en cuanto a la presencia e influencia mexicana en los espacios a favor de la CID y de su gobernabilidad se encuentra presente y se valora en prácticamente todo encuentro bilateral y especialmente multilateral de esta naturaleza, en donde México, junto con otros países de características similares, desde hace décadas ha ejercido un papel relevant —en muchos casos de liderazgo— en temas selectos del desarrollo. Así, los elementos referidos conforman el andamiaje institucional fundamental de la CID de México, con base en los cuales se sustentan las actividades, visiones y posturas de este país en el sistema de ayuda externa.

14. Una cuantía representativa de este tipo de publicaciones se citan recurrentemente en este monográfico. Varias de éstas se encuentran en: <http://dgctc.sre.gob.mx/index.php/publicaciones>.

15. Con la excepción del periodo 1997-2000, cuando se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el cual sería, en principio, el predecesor inmediato de una Agencia en la materia, lo cual no fue así.

16. <http://dgctc.sre.gob.mx/>

17. En 1951 se creó la Dirección General de Organismos Internacionales, responsable de la CID en el país. En 1971 fue fundada la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica Internacional, cambiando en 1989 a DGCTC, su denominación actual, hasta el presente.

Sinuosos caminos... Elementos de oportunidad de gobernabilidad mexicana en torno a su cooperación internacional para el desarrollo

Ahora bien, evidentemente, en cuanto a la trayectoria respecto a la institucionalización de la CID mexicana, subyacen espacios por atender, en detrimento de la plena gobernabilidad de la colaboración de dicho país, cuyos exponentes más representativos pueden sintetizarse en los siguientes.

En términos generales y no discursivos, históricamente la CID no ha sido reconocida por parte del Poder Ejecutivo como una herramienta de política exterior con la suficiente capacidad de promover de manera tangible y eficaz los intereses nacionales dentro y más allá de las fronteras mexicanas¹⁸. Lo anterior a su vez ha generado que no se le haya otorgado el respaldo político y financiero de manera congruente respecto a las capacidades que este recurso tiene a favor de los intereses y visibilidad de quienes practican esta actividad con mayor respaldo¹⁹. Ello ha incidido en la insuficiente capacidad administrativa y logística por parte de la Administración Pública mexicana para atender con la atención que ameritan los cada vez más (en términos cuantitativos y cualitativos) temas que demanda la referida nueva arquitectura de la ayuda. Aunado a lo anterior, una necesidad latente continúa siendo la jerarquización de las prioridades regionales y temáticas de la cooperación mexicana, lo cual disminuye las posibilidades de planeación ordenada de sus acciones y de las latitudes en donde ésta es dirigida²⁰.

Si bien México participa en buena parte de los foros multilaterales y regionales respecto a la nueva arquitectura de la CID, se considera que en el siglo XXI esa actitud no es ya suficiente. Hoy en día este país requiere especializarse en algunas cuestiones clave de la agenda de gobernabilidad de la ayuda, abocándose en espacios que aún son “nichos” no ocupados por varios países, en donde la presencia mexicana podría contribuir de manera proactiva a su favor²¹. Otro elemento de oportunidad se encuentra en la insuficiente capacidad

18. Un argumento en contra de esta postura podría ser que, finalmente, el Ejecutivo Federal avaló la Ley de CID de México, sin embargo, otras interpretaciones acreditadas en la materia señalan que ello se logró gracias a la presión política que el Congreso de la Unión mantuvo para que la citada Ley (emanada de un Partido de oposición) entrara en vigor.

19. Un estudio más amplio en este tópico se encuentra en PRADO LALLANDE, Juan Pablo: “La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿instrumento eficaz de política exterior?”, en *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata-Instituto de Relaciones Internacionales, no. 38, La Plata, Argentina, 2010.

20. De ahí que resulte necesario y fundamental la publicación del Manual de Capacidades que desde hace tiempo se encuentra en elaboración en la DGCTC.

21. Estos temas podrían ser aquellos ámbitos de la CID en donde México cuenta con experiencia y reconocimiento por la calidad de sus resultados, como por ejemplo la cooperación Sur-Sur, Triangular, ayuda

de la SRE, como “cabeza de sector” en los temas internacionales a nivel nacional (Federal, Estatal y Municipal), de coordinar las múltiples acciones gubernamentales de CID (inclusive la negociación y aval de acuerdos interinstitucionales), a efecto de identificarlas, monitorearlas, registrarlas, evaluarlas, etc., dado que éstas son también, por naturaleza, acciones de incidencia exterior del país, las cuales requieren de ser coordinadas por una instancia central.²²

De la mano de lo anterior, el Gobierno mexicano aún no ha difundido los resultados de la cuantificación monetaria de los recursos invertidos a su cooperación dirigida a terceros en montos de AOD, generando que este país sea el único (observador) del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE sin hacerlo.²³

Un elemento más en esta lista, que por su perfil es también representativo en cuanto a los retos que México enfrenta en cuanto a la gobernabilidad de su colaboración externa, es su insuficiente involucramiento activo en torno a la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Si bien México avaló la Declaración de París (DP) del 2005 y la Agenda de Eficacia de la Ayuda de Accra del 2008, no ha formado parte de los países que voluntariamente han sido evaluados respecto a la aplicación de los cinco principios de la DP. De igual forma, a la fecha no existen informes o estudios públicos dedicados a este rubro, lo cual le complica ostentar una postura proactiva y de avanzada en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan a finales del 2011, considerado una de las piezas clave a favor de la gobernabilidad de la CID global.

Como corolario de los puntos referidos, puede decirse que, aunque se registran avances y mejoras en todos y cada uno de los puntos descritos, las circunstancias señaladas permiten aseverar que hasta este momento prevalecen

humanitaria, cuantificación monetaria del costo de sus acciones de colaboración, e inclusive, en el cálculo de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (en donde también hay avances significativos, aunque a la fecha, no públicos).

22. En este mismo sentido, es incoherente que mientras en la DGCTC (como se ha dicho, “punto focal” de toda la CID mexicana, cuenta con 18 personas laborando formalmente en esa Unidad Administrativa, que añadiendo a otro tipo de contratos suman aproximadamente 36 trabajadores, en la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública (DGRI-SEP) (que gestiona exclusivamente la colaboración exterior mexicana en el ámbito educativo) laboran 105 personas. Esto significa que, por cada trabajador en la DGCTC, en la DGRI de la SEP se cuenta con casi tres personas. Dentro de la propia SRE también hay incoherencias, en especial por el hecho de que la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (el que gestiona el “Proyecto Mesoamericano”) esté adscrito a la Subsecretaría de América Latina el Caribe y no a la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (por no decir a la DGCTC), en donde se encuentran concentradas el resto de áreas dedicadas a la cooperación internacional.

23. Esto significa que tal circunstancia no se debe a la incapacidad de las autoridades mexicanas por calcular la AOD de dicho país, sino a la indecisión política de divulgar los datos a efecto de que sean añadidos a los Informes anuales del CAD.

considerables retos en cuanto a la institucionalización y gobernabilidad de la CID mexicana.

Ante el panorama señalado en la primera sección de este escrito en cuanto al creciente fomento de la gobernabilidad de la ayuda a escala global, junto con los avances y elementos de oportunidad mexicanos a este respecto descritos anteriormente, y como producto del trabajo de funcionarios, legisladores y especialistas comprometidos en la materia que data de al menos 15 años atrás, fue gestándose y consolidándose la necesidad —imperiosa— de contar con una Ley mexicana de CID. Esta iniciativa, al madurar lentamente, consiguió que la regulación jurídica descrita fuese confeccionada y (por fin) avalada por las instancias correspondientes, teniendo como fecha de su puesta en vigor el 16 de abril del 2011, cuyos elementos más significativos se abordan en el siguiente apartado.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. Un paso adelante hacia mayores espacios de gobernabilidad de la colaboración exterior mexicana

Si bien no es menester de esta sección hacer un estudio cronológico, político o jurídico de la Ley citada, se hará un análisis de sus principales aportaciones respecto al impulso de lo que hemos conceptualizado como gobernabilidad de la CID del país.

La Ley de CID de México, propuesta en 2007 por la senadora Rosario Green, pretende complementar y reforzar mediante estrategias jurídicas e institucionales el trayecto de larga envergadura en que desde hace más de seis décadas México se ha conducido en aras de conformar una política de Estado en este tema. En palabras de dicha legisladora, su principal objetivo es “eliminar el rezago en el que México se encuentra en materia de ordenamiento e instrumentación de sus acciones en el ámbito de la cooperación internacional”²⁴.

Con su entrada en vigor el 16 de abril del 2011²⁵, este lineamiento jurídico, que en su artículo 37, señala que “... la cooperación internacional constituye una prioridad estratégica tanto para el desarrollo como para la política exterior de México” incluye una serie de disposiciones dedicadas a concederle al

24. GREEN, Rosario: “Panorama general de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Pluralidad y Consenso*, Instituto Belisario Domínguez, 2008, p. 10.

25. El contenido de la Ley se encuentra en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5184958&fecha=06/04/2011

Gobierno mexicano los instrumentos necesarios para promover, coordinar, ejecutar y evaluar su cooperación, con miras a poner sus acciones y efectos al servicio de su política exterior. En otras palabras, y conforme a lo señalado en este texto, para mejorar la gobernabilidad de su actuar en este rubro.

En ese sentido, la Ley dispone la creación de la Agencia Mexicana de CID (AMEXCID), el Programa de CID, el Registro Nacional de CID, su respectivo Sistema de Información (SIMEXCID) y el Fondo Nacional de CID.

Es menester aclarar que la Ley se erige como un complemento del andamiaje del referido proceso histórico-jurídico-institucional de amplia trayectoria a favor de la construcción de la gobernabilidad y a la postre política de Estado en CID y por ende, en ningún sentido constituye su germen. Más bien, la Ley le dota a la CID mexicana de un renovado peso político y legal, confiriéndole, mediante la vía jurídica, de un blindaje que pretende reducir la discrecionalidad y descoordinación que en ocasiones ésta ha sufrido. Lo anterior a través de la asignación de mecanismos institucionales, programáticos, financieros y operativos estables y consolidados que resistan el embate de los cambios del perfil del Gobierno Federal en turno. Esto, en otras palabras significa que la Ley pretende constituir el esfuerzo normativo más fehaciente y consolidado a favor de la reconfiguración estructural y gobernabilidad de la CID mexicana como instrumento relevante de política exterior de México, que recoge y sistematiza las experiencias y acervo previo en este sentido que desde hace décadas se ha generado.

De esta forma la Ley de CID planea contribuir de forma directa a favor de la mayoría de los requisitos descritos en la Nota a Pie de Página número 13, planteados desde el 2008 por quien esto escribe, en cuanto a los requerimientos básicos para la conformación de una política de Estado en este tema, en particular en cuanto los incisos a) “legislación *ad hoc*”, con la Ley misma; b) “definición de objetivos explícitos, sectores y regiones prioritarios”, lo cual se hará en el marco del Programa de CID); c) “institución permanente y estable, con cierta independencia respecto a la SRE, que gestione la cooperación” que, esperemos, se materialice con la AMEXCID; d) “Sistema de registro y control de los Convenios, programas y proyectos de CID” mismo que se solventa a través del Registro Nacional de CID y el SIMEXCID; y e) “recursos contabilizados, destinados a la colaboración externa”, que se atiende con el Fondo de CID.

Ahora bien, es evidente que con la mera puesta en marcha de la Ley mexicana de CID no se conseguirá, en automático, alcanzar niveles óptimos de gobernabilidad a este respecto y tras ello consolidar una política de Estado en

este tópico. Para ello se requerirá, *inter alia*, atender los elementos señalados en la sección anterior de este artículo y, en especial los últimos dos incisos de nuestro listado sobre requerimientos básicos a este respecto: f) “establecer procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas”; y sobre todo g) “mecanismos de rendición de cuentas, con miras a, en caso necesario, reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad; todo ello en consonancia con los objetivos de política exterior del país en cuestión”²⁶. De igual manera, será fundamental que la AMEXCID cuente con el respaldo político, financiero y logístico necesario para que esta nueva institución aglomere en su seno a las diversas áreas y tópicos de la CID mexicana que se gestionan dentro de la SRE misma²⁷. Ello también con el fin de que la AMEXCID esté en capacidad de coordinar, registrar y conducir (en una palabra “gobernar” de mejor manera), la colaboración que emana y se recibe desde las diversas Secretarías de Estado y las entidades paraestatales centralizadas y descentralizadas de la Administración Pública federal, estatal y municipal.

Así, con base en esta disposición jurídica, aunado al acervo en el que desde hace décadas México se ha trasladado, y en caso de que las referidas consideraciones sean atendidas, es conducente aseverar que en el contexto presente, el país se encuentra en ruta más promisoría hacia mayores espacios de gobernabilidad de la colaboración mexicana, lo cual es una noticia alentadora.

Consideraciones finales. ¿Vía libre hacia una política de Estado en cooperación internacional para el desarrollo?

En el transcurso de las últimas décadas México se ha conducido por distintas rutas (no siempre lineales) hacia mejores condiciones de gobernabilidad de su CID, en donde la Ley, de manera complementaria al acervo existente a este respecto, busca contribuir al establecimiento de una vía más libre y directa a favor de la conformación y práctica de una política de Estado en este rubro estratégico de la política exterior mexicana.

En el 2011, de manera coincidente respecto a los esfuerzos globales a favor de la confección de una nueva arquitectura de la ayuda, México cuenta, por

26. En este sentido, será fundamental que la Ley se reformule, a efecto de que en su momento reconozca e incluya la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la gobernabilidad de la CID mexicana; premisa fundamental para incentivar la conformación de una política de Estado en la materia y no sólo de gobierno.

27. Es decir, retomando en cierta forma la experiencia del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (1998-2000).

fin, con un fundamento legal y con instancias a favor de la mejor gobernabilidad de su CID.

Ante ello, a partir de ahora se vislumbran tres retos fundamentales: En primer lugar conseguir que el acervo o andamiaje institucional construido antes y tras la puesta en marcha de la Ley incida de manera tangible y verificable a favor de la gobernabilidad y a la postre eficacia de la CID mexicana. En este sentido, y en segundo lugar, es fundamental que a la AMEXCID se le dote del respaldo político, financiero y logístico adecuado para que esté en capacidad de cumplir, desde una visión de política de Estado en materia de cooperación internacional, a los preceptos incluidos en la Ley. A su vez, y en tercer sitio, que la CID gubernamental de México, reforzada y perfeccionada tras esta nueva etapa de su instrumentación, constituya un recurso más consolidado de solidaridad internacional, de manera compatible respecto a las directrices y objetivos de la política exterior del país. Ello, entre otros asuntos, con el fin de que México logre mejorar su presencia (y sobre todo) influencia proactiva en los mecanismos que intentan promover la gobernabilidad global en temas del desarrollo. En los referidos tres asuntos, estaremos prestos a contribuir de manera proactiva desde la perspectiva académica, así como a analizar su estado y evolución.

La Fundación IPADE (Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo que desde 1987 trabaja por el desarrollo humano sostenible de poblaciones vulnerables de América Latina, África y Asia.

Desde entonces ha hecho posible que miles de familias de una treintena de países dispongan de agua potable y electricidad en sus viviendas. Hoy, a través de sus proyectos de desarrollo, está presente en Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala, Mauritania, Marruecos, Túnez y Filipinas.

Su trabajo sobre el terreno lo compagina con proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo dirigidos a la población española en materia de desarrollo sostenible, la relación entre la degradación medioambiental y la pobreza o la necesidad de un compromiso de todos para alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Con tu colaboración, nuestro trabajo es posible.

¡Únete!



Hazte socio-colaborador de IPADE

Nombre y apellidos	NIF	
Domicilio	Población	CP
Provincia	Teléfono	E-mail

Mi colaboración es de: 10€ 20€ 30€ 50€ Otra
Con periodicidad: Trimestral Semestral Anual Única

Transferencia a la cuenta corriente: **La Caixa nº 2100 2337 49 0200098999**

DOMICILIACIÓN BANCARIA:

Banco/Caja	Domicilio	CP
Población	Provincia	Titular
Cuenta	Firma y Fecha	

_____ de _____ de 20__

MÉXICO Y EL CAD DE LA OCDE: UNA RELACIÓN EN CONSTRUCCIÓN

GERARDO BRACHO CARPIZO*
Y AGUSTÍN GARCÍA-LÓPEZ LOAEZA**

PALABRAS CLAVE

México; Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD); OCDE; Donantes emergentes.

RESUMEN

Desde 1994 México participa como observador en el CAD de la OCDE. Su actividad en este órgano, durante tiempo de bajo perfil, se ha avivado con la nueva agenda de los “donantes emergentes”. México está dispuesto a asumir claras responsabilidades frente a países menos adelantados; pero en su actividad en el CAD y en otros foros, busca para sí y para otros “donantes del Sur” que sean responsabilidades compartidas pero diferenciadas que se ajusten a su realidad de país que aún enfrenta desafíos internos de desarrollo. El artículo aborda la relación entre el CAD y México desde dos perspectivas: la internacional, que hace referencia a nuestras posiciones políticas en los foros del CAD, y la doméstica, que describe el apoyo técnico que el CAD ofrece y puede ofrecer para apoyar la reconstrucción del sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo. El texto cierra con una breve reflexión sobre el futuro de las relaciones entre México y el CAD.

* Miembro del Servicio Exterior Mexicano, con títulos de licenciatura en la UNAM y de maestría en la Universidad de Sussex, y estudios de doctorado en la Universidad de Oxford. Estuvo adscrito en las Embajadas de México en Moscú y Londres y actualmente lo está en la Delegación de México ante la OCDE. G. Bracho es delegado de México ante el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE donde es copresidente de su Grupo de Relaciones Exteriores.

** Maestro y Licenciado en Economía por la Universidad de Columbia, Nueva York. Ingresó al Servicio Exterior Mexicano en 1991. Es Embajador y Representante Permanente de México ante la OCDE.

ABSTRACT

Since 1994 Mexico holds an observer status in the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD. Its activity in the DAC, at times of low profile, has taken steam with the agenda of the so-called “emerging donors”. Mexico is ready to assume responsibilities towards less developed countries. But these responsibilities should be shared but differentiated; that is, adjusted to our own level of development. This principle, which we share with other Southern cooperation providers, guides our position in the DAC and other fora. The present chapter explores the relation between Mexico and the DAC. From the international perspective, it analyzes Mexico’s political positions at the DAC and its hosted agenda; from the national one, it describes the technical support that the DAC provides and can give to the reconstruction of Mexico’s international cooperation system. The article ends with a reflection about the future of the relation between Mexico and the DAC.

Introducción

Desde 1994 México participa como observador en el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) que agrupa a los países donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Nuestra actividad en este Comité, por tiempos de bajo perfil, se ha avivado a raíz de la irrupción de la nueva agenda de los llamados “donantes emergentes”¹, entre los cuales, por su peso económico y situación geopolítica, miembro de la OCDE y del G-20, con frecuencia se ubica a nuestro país. En principio, México está dispuesto a asumir las responsabilidades frente a países con menores capacidades que nuestro país que se desprenden del lugar natural que ocupa en esta nueva agenda. Pero como veremos, busca para sí y para los otros donantes emergentes que dichas responsabilidades se ajusten a su realidad como cooperante en la tradición Sur-Sur, cuyo compromiso prioritario en la agenda de desarrollo es combatir sus propias desigualdades y su propia pobreza; lo que constituye además su ventaja comparativa en tanto oferente que exporta a otros países programas e ideas que ya generaron resultados positivos en el ámbito doméstico. Es esta búsqueda por el reconocimiento de su especificidad y su voluntad por adquirir una *responsabilidad compartida pero diferenciada* lo que viene normando la actividad de México en el CAD.

1. El término es polémico pues los países que se denotan bajo este concepto por lo general prefieren considerarse como cooperantes del Sur. En este ensayo usamos ambos conceptos indistintamente.

Bajo esta premisa, hoy participamos activamente en el CAD con tres objetivos. Primero, buscamos aprender del CAD, de su experiencia y recomendaciones, como insumos para adaptar nuestras instituciones y políticas de cooperación internacional para el desarrollo (CID) a los tiempos actuales. Segundo, buscamos aprovechar nuestro acceso privilegiado al CAD para mejor normar nuestras posiciones en la cambiante agenda internacional del desarrollo. Tercero, buscamos influir desde nuestra perspectiva en las propias posiciones del CAD (y de sus países miembros) en su proceso por adaptarse a los profundos cambios que registra la nueva arquitectura de la CID. México procura introducir al Comité la perspectiva de un cooperante del Sur, tanto para influenciar ese proceso como para facilitar el diálogo y la cooperación entre donantes tradicionales y emergentes. Como documentaremos en este ensayo, hemos logrado avanzar significativamente estos tres objetivos.

El presente ensayo, que desde la óptica de la diplomacia describe y analiza la actividad de México en el CAD, se compone de esta Introducción y cuatro secciones. En la primera se hace una breve descripción del CAD, institución poco conocida en México y otros países de habla hispana. En la segunda, que ocupa el grueso del trabajo, se analiza el papel de México en la evolución de la agenda del CAD respecto a los donantes emergentes. En la tercera se aborda el apoyo que el CAD otorga y debe dar a la reforma de nuestro sistema nacional de cooperación. En la cuarta se presentan unas breves conclusiones².

Rasgos generales del CAD de la OCDE

El CAD, que agrupa hoy a 23 países donantes de la OCDE, que generan cerca del 90% de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) mundial que se reporta como tal, tiene a grandes rasgos las siguientes características:

- Es un foro que elabora reportes y estudios sobre muy variados temas ligados al desarrollo;
- Es un foro en el que los donantes miembros acuerdan, monitorean e impulsan políticas comunes en materia de CID;
- Es el foro que custodia el concepto y recopila las estadísticas de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), aceptadas como “oficiales y legítimas”.

2. Este artículo retoma, elabora y actualiza ideas que los autores presentaron en un ensayo anterior más extenso, pero en partes superado, por una agenda que avanza rápidamente. BRACHO, Gerardo y GARCÍA LÓPEZ, Agustín: “La Reforma de la Cooperación Mexicana en el Contexto Internacional: los donantes emergentes y el Comité de Asistencia al Desarrollo”. *Cuadernos de Política Internacional 17*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, pp. 91-129.

- Es el foro que establece y custodia los criterios para definir qué países y territorios tienen derecho a recibir AOD y que para tal efecto elabora la mencionada “lista del CAD”³.
- Es un Comité cuya membresía exige haber alcanzado cierto estatus y perfil en tanto país donante de AOD. Además de sus 23 miembros cuenta con 11 países observadores, miembros de la OCDE, que funcionan como tales en tanto “donantes emergentes o incipientes”⁴.

El CAD, los “donantes emergentes” y México en la cambiante agenda internacional del desarrollo

Las organizaciones multilaterales nacen en circunstancias específicas para cumplir cierto mandato. Cuando esas circunstancias cambian, y a veces lo hacen de manera radical, las instancias multilaterales o se adaptan para seguir siendo relevantes, o declinan y eventualmente mueren. Si bien en sus 50 años de vida el CAD ha pasado la prueba del tiempo, hoy atraviesa por un periodo de grandes cambios que ponen una vez más a prueba su capacidad de adaptación y renovación. El CAD sorteó adecuadamente el desafío que significó el abrupto fin de la guerra fría, que al eliminar al comunismo como opción de desarrollo y fuente de cooperación internacional, dejó a sus miembros sin rivales en el universo de donantes y con mayor espacio para influenciar una agenda por décadas secuestrada por dicho periodo de contención bipolar. Por un lado, el CAD enriqueció la agenda del desarrollo con nuevos temas y procesos: entre otros, impulsó la temática de la democracia y los derechos humanos; incubó las ideas que dieron lugar a los Objetivos del Milenio y lanzó y a la fecha administra la Agenda de Eficacia de la ayuda. Por otro, reformó su lista de países receptores de AOD, haciéndola más transparente y objetiva, lo que permitió reubicar sin mayores dificultades a los antiguos países comunistas en la nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo.

En contraste, al CAD le está resultando más difícil adaptarse al impacto de los llamados donantes emergentes, en donde China guarda un destacado lugar. En este caso, se trata de contribuir a acomodar a donantes en ascenso, no en declive, en un mundo que no les ofrece un lugar evidente. La arquitectura de las relaciones internacionales que emergió de la Segunda Guerra Mundial y que

3. La lista del CAD divide a los países receptores en cuatro categorías generadas en la ONU y el Banco Mundial: Países Menos Adelantados, Otros países pobres, Países de Renta Media Baja y Países de Renta Media Alta. Por ello México aún aparece en esta lista con derecho a recibir AOD.

4. Los países observadores son México, Turquía, Eslovaquia, República Checa, Hungría, Polonia, e Islandia, a los que se añaden Chile, Israel, Eslovenia y Estonia de reciente ingreso a la OCDE. De estos 11 países observadores, sólo México, Turquía y Chile forman parte de la lista 1 del CAD.

sigue vigente aunque resulte inadecuada para las realidades del mundo actual, divide al mundo en países desarrollados con obligación de ofrecer asistencia y países en desarrollo con derecho a recibirla. En esta lógica, la ayuda al desarrollo tiene por misión contribuir a que los países se “gradúen” en tanto receptores, se conviertan en donantes y eventualmente se integren al propio CAD, asumiendo sus estándares, reglas y compromisos. Varios países siguieron de cerca este guión: entre ellos España, Portugal, Grecia y recientemente Corea del Sur, que ingresó al CAD en 2010. Por otra parte, desde 1955 cuando tuvo lugar la Conferencia afro-asiática de Bandung, emergió otro paradigma de cooperación entre países en desarrollo, la Sur-Sur, que en años recientes ha cobrado nuevos bríos. La mayoría de los donantes emergentes provienen de esta tradición y aún se ubican a sí mismos en ella.

Así, desde la posguerra a la fecha, coexisten dos principales tradiciones de CID: la Norte-Sur (N-S), basada en la lógica de la ayuda desde un donante a un receptor, desarrollada por el CAD; y la Sur-Sur (S-S), fundada en una lógica de socios que cooperan en condiciones de mayor igualdad. El problema es que los donantes emergentes ya no encajan fácilmente en estas dos modalidades de colaboración. Por un lado, conjugando altas tasas de crecimiento y una densa demografía, que les permite alcanzar altos niveles de PIB con PIB per cápita modestos, estos países, al convertirse en donantes de peso antes de lo previsto (esto es, antes de “alcanzar el desarrollo”, graduarse de la lista del CAD y haber resuelto sus propios problemas de pobreza y marginación) subvierten la lógica de la tradición N-S. Pero por otro, debido precisamente a su nueva dimensión de donantes de facto, han dejado de encajar con soltura en la tradición S-S basada en la igualdad, las relaciones horizontales y la ventaja mutua; por dar un ejemplo, la cooperación que China otorga a un país africano difícilmente se ajusta a dichos preceptos, dada la asimetría entre las partes.

La Agenda de la eficacia de la ayuda: el CAD, México y los donantes emergentes

Expuesta la dificultad de las instituciones actuales para acomodar, en forma racional y adecuada, la agenda de los donantes emergentes, analizamos en seguida cómo ha evolucionado la postura del CAD en dicha Agenda y cuál ha sido la posición de México. Como punto de partida tomamos el tema de la eficacia de la ayuda. Se trata de una agenda que promovió y aloja el CAD y que encarnó en la Declaración de París que adoptaron 91 países y organismos internacionales en el marco de un gran evento internacional de alto nivel en marzo de 2005. Este notable documento, que sintetiza años de reflexión y experiencia del CAD en materia de asistencia al desarrollo, se organiza sobre

la base de cinco principios a cada uno de los cuales, a la manera de los Objetivos del Milenio (ODM), se asocian metas concretas para aumentar la efectividad de la ayuda a cumplir en el 2010.

Sin embargo, la Declaración de París reconoció sólo dos tipos de actores bilaterales: países donantes y países receptores; en otras palabras, no contempló la figura peculiar de los donantes emergentes y/o de la tradición de cooperación S-S. Esta ausencia no puede adjudicarse, o si acaso sólo parcialmente, al carácter relativamente embrionario que el nuevo fenómeno aún tenía para esas fechas. Se debe más bien a que esa Declaración emerge de un paradigma N-S que como ya señalamos, no capta adecuadamente la nueva realidad. Ello quedó en evidencia ante una simple pregunta que no encontró respuesta obvia ¿En qué calidad los donantes emergentes endosaron la Declaración de París? —pues como la diplomacia obliga, todos ellos estuvieron presentes en la cumbre de alto nivel copatrocinada por el Gobierno francés, avalando con ello dicha Declaración⁵. El CAD y sus miembros asumieron que los emergentes se habían sumado a París conforme a su nueva realidad de “donantes”. Pero pronto se hizo evidente que ninguno de ellos se reconocía como tal, y por buenas razones: el concepto de donantes se asocia no sólo con una imagen y un lugar en la arquitectura del desarrollo, sino con responsabilidades y compromisos precisos a los que ahora se añadían aquellos emanados de la Declaración de París. Los emergentes no estaban en ánimo o en condiciones de asumir tan pesado paquete y replicaron que no eran donantes sino cooperantes Sur-Sur, asociados a otra tradición y a distintos principios, no comparables con los del CAD. Algunos, como la India, informaron oficialmente al CAD que habían adoptado la Declaración de París como receptores de AOD. Otros simplemente se desentendieron de la Agenda, cuestionando de paso su legitimidad por estar alojada en la OCDE, organización de membresía limitada.

México también rehusó a encasillarse como país donante. Tampoco consideró adecuado, dado su estatus geopolítico y su posición en la economía mundial, participar en la Agenda de la eficacia de la ayuda como país receptor. Pero precisamente por ese estatus, y en particular por ser miembro de la OCDE, no podía simplemente ignorarla. Optó así por aprovechar su posición como observador para sensibilizar al CAD, “desde dentro”, sobre la necesidad de abrir un espacio a los cooperantes del Sur en dicha agenda. El Foro de Accra de 2008 —evento intermedio entre la Declaración de París en 2005 y la reunión en Busán que evaluará sus resultados a fines de este año— su preparación y

5. Los brasileños fueron la excepción. Si bien acudieron al evento de alto nivel, informaron a los organizadores que no estaban en condiciones de endosar la Declaración de París. Así, por mucho tiempo, ésta se publicó con un asterisco que registraba que Brasil “aún debía ratificar” la Declaración.

resultados, abrió el espacio para impulsar esta política⁶. Gracias también a la participación de otros actores, notablemente Japón, donante del CAD y Colombia, cooperante del Sur, que ha invertido capital político y recursos en esta Agenda, esta iniciativa dio frutos: Accra logró acotar lo que en su momento llamamos “déficit de legitimidad” de la Declaración de París. Ello en varios sentidos:

- Primero, porque el proceso que incubó esta reunión fue más inclusivo y transparente y buscó desde un principio integrar a los cooperantes del Sur.
- Segundo, porque la Agenda de Acción de Accra (AAA), la declaración política que emanó de la cumbre, si bien se estructura como la Declaración de París, con base a dos actores, receptores y donantes, hace un reconocimiento a una tercera categoría, los donantes/receptores cooperantes del Sur, y a su positiva contribución a la agenda de la cooperación para el desarrollo.
- Tercero, porque Accra detonó un proceso para darle contenido a dicho reconocimiento político formal: el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (subgrupo del CAD de membresía abierta que administra la agenda), creó un nuevo sub-grupo con el mandato de adaptar los principios de la Declaración de París al contexto de la cooperación Sur-Sur. Este *Task-Team* de cooperación Sur-Sur, presentó unos primeros resultados en 2010 en un evento de alto nivel en Bogotá, y debe presentar sus resultados finales en la cumbre de Busán.

La AAA y su secuela dan fe de cómo el CAD ha avanzado desde la Declaración de París a la fecha en adaptar la Agenda de eficacia a la nueva y más compleja arquitectura de la CID. Pero si esos procesos detonaron la participación de otros cooperantes del Sur (entre ellos, Tailandia, Indonesia, Colombia y Egipto), no lograron incorporar plenamente a los grandes donantes emergentes. Si bien China y Brasil acudieron al Foro de Accra y su voz logró reforzar *in-situ* las referencias a la cooperación Sur-Sur en la AAA; ambos países prácticamente no participaron en su preparación y al momento de escribir no se han incorporado al proceso que prepara la agenda de Busán, aunque

6. Un documento de discusión interna emitido por el CAD en marzo de 2007, a poco más de una año del encuentro de Accra, bajo el título, *Engaging the Non-DAC donors in implementing the Paris Declaration*, da una clara idea del trabajo que dicha política tenía entonces por delante. Este documento no reconoce el concepto de cooperación Sur-Sur y mete a todos los donantes “no miembros del CAD” (que usa como sinónimo de donantes emergentes) en un mismo saco: entre ellos, países tan dispares en la agenda del desarrollo como República Checa, Polonia, Eslovaquia y Hungría por un lado, e India, México, Tailandia y Argentina por otro. Encima, después de reconocer que estos “otros donantes” generan ayuda en volúmenes crecientes, advierte que éstos “no se han integrado plenamente en el diálogo global sobre la efectividad de la ayuda y, con frecuencia, la asistencia que proveen no es consistente con la Agenda de París”.

falta por ver su posición en dicho evento. Quizás parte del problema es la existencia de esa fisura o desencuentro entre el amplio universo de los países clientes del viejo paradigma de la cooperación Sur-Sur, y el grupo más exclusivo de los donantes emergentes que constituye, por así decirlo, el segmento superior de ese conjunto más amplio. Estos actores no se reconocen como donantes; pero, al parecer, tampoco quieren verse diluidos en un universo de cooperantes con un impacto “en el terreno” mucho más reducido que el suyo. Como aludimos antes, el fenómeno de los donantes emergentes no encaja fácilmente en ninguna de las tradiciones existentes: sea Norte-Sur o Sur-Sur.

La Política de Relaciones Externas del CAD: México y los donantes emergentes

La relación entre el CAD con los donantes emergentes trasciende el ámbito de la Agenda de la eficacia de la ayuda. Como todo Comité de la OCDE, el CAD despliega por oficio una política de relaciones externas que busca establecer interacciones con sus pares fuera de la Organización. Tradicionalmente, el propósito de estos ejercicios era no tanto cooperar sino hacer proselitismo: publicitar las mejores prácticas de la OCDE y ganar adeptos. De ahí que hasta recientemente se les conceptualizase como ejercicios de *outreach*, “ir más allá”, “expandirse”.

Durante casi sus cincuenta años de existencia, el CAD había tenido pocos pares a los cuales predicar o con los cuales cooperar y dialogar. El panorama cambió de raíz, primero, con el fin de la guerra fría y, segundo, con la aceleración en las tasas de crecimiento de las economías emergentes y de los países en transición a partir de la década pasada. Ante una arquitectura de la CID más compleja, el CAD reactivó su política de relaciones externas para atender a un mayor y más heterogéneo grupo de donantes. Dejando de lado la figura especial de los donantes árabes, con los cuales ha revitalizado una relación que data de muchos años, el CAD ha buscado intensificar sus relaciones con dos grupos distintivos de “nuevos” países donantes: unos, donantes, sin más, graduados ya de la lista del CAD; otros, los grandes “donantes emergentes”, cooperantes del Sur, aún con derecho a recibir AOD, que por otra parte casi coinciden con el grupo de países “BIICS” que la propia OCDE ha privilegiado en su política de apertura para mantener su relevancia⁷. Empero, mientras que el CAD logró relacionarse fácilmente con los primeros, le ha resultado mucho más complicado establecer relación productiva con los segundos; y ello

7. Los llamados BIICS son Brasil, India, Indonesia, China y Sudáfrica, a los que la OCDE ofrece programas especiales de “vinculación fortalecida”.

por las mismas razones por las que ha batallado para incluirlos a la Agenda de eficacia de la ayuda: la dificultad de comprender su especificidad.

Así como la Declaración de París no reconoció más que donantes y receptores, la estrategia de relaciones externas que el CAD adoptó en 2005 y ajustó en años posteriores se basa en una tipología fundada en diferencias más bien formales entre el universo de “donantes” no miembros del Comité; unos más cercanos al CAD por ser miembros de la OCDE (los observadores) y otros más distantes por no serlo y, entre éstos últimos, aquellos que representaban mayor interés al CAD y a la OCDE (los BIICS y los países entonces en vías de ingreso) y aquellos que no. Pero el CAD concibe a unos y a otros como donantes incipientes a los que hay que “educar” e inculcar “buenas prácticas” destiladas durante años. Esta estrategia, basada en una visión de relaciones externas como *outreach*, ha dado resultados precisamente con aquellos actores que son y se consideran donantes incipientes que buscan aprender de las experiencias del CAD y eventualmente integrarse a él. Después de muchos años de mantener una membresía estable, en el 2010 el CAD acogió a Corea del Sur y muy probablemente recibirá en su seno a la República Checa y a Polonia en los próximos años; lo que es una clara muestra de que dicha estrategia sí funciona con estos donantes. Pero esta mismo proceso difícilmente podía fructificar con los cooperantes del Sur, que ni se consideran donantes, ni están dispuestos a asumir las prácticas y las responsabilidades asociadas a tal estatus.

De nueva cuenta, México se encontró en una posición incómoda. Evidentemente, nuestra pertenencia a la OCDE y nuestro estatus de observador, nos acerca al CAD. Pero en última instancia nuestra participación en el Comité debe fundarse en la realidad mexicana y en nuestro papel en la agenda global del desarrollo, que incluye otros foros y agendas internacionales. Desde esta perspectiva más amplia, nuestros intereses se encuentran, si acaso, más en empatía con los cooperantes del Sur que con otros observadores del CAD. En estas circunstancias, en sintonía con nuestra posición en el WP-EFF, en vez de adoptar una posición de bajo perfil, se optó por abogar “desde dentro” en favor de una nueva estrategia de relaciones externas del CAD más sensible a nuestra realidad y a la de los otros cooperantes del Sur. Para mejor avanzar en esta dirección, México asumió la co-presidencia de su grupo de relaciones externas que a la fecha ostenta.

Hace unos años, el CAD comenzó paulatinamente a redirigir el rumbo en la dirección correcta. Las dificultades reales para detonar un verdadero diálogo con los emergentes; las posiciones de estos mismos donantes en reuniones organizadas por el CAD y en otros foros; la creciente sensibilidad con la agenda de la cooperación Sur-Sur de donantes del CAD como Japón y España; los

resultados de la AAA y el proceso post-Accra; y, no en último lugar, nuestros propios argumentos al interior del Comité, todo ello, en el contexto del proceso por refundar un “nuevo CAD” adaptado a los tiempos, inclinó la balanza para que este Comité comenzase paulatinamente a cambiar su punto de vista y a reconocer las especificidades de los donantes del Sur.

A partir de 2009, el Comité empezó a dejar de usar el concepto de *outreach* para empezar a hablar de *engagement*, un concepto que considera las relaciones exteriores no cómo un ejercicio paternalista de profesor-alumno, sino como un mecanismo de aprendizaje y conocimiento mutuo. En junio de ese año, el producto final del grupo de reflexión de alto nivel que tuvo por mandato establecer los lineamientos del nuevo CAD, avanzó al reconocer que varios de los “nuevos donantes” aún enfrentaban desafíos de desarrollo internos, y también al registrar la existencia de proveedores de “colaboración (sic) Sur-Sur”. Meses después, a iniciativa de México, el CAD acordó en principio reformular su estrategia de relaciones externas sobre la base de una tipología de donantes no miembros que reconociese la figura de los donantes/receptores. Pero el parte aguas en este proceso de reposicionamiento gradual en torno al tema de los donantes del Sur, tuvo lugar recientemente cuando en el marco de su reunión anual de alto nivel (6 de abril 2011), el CAD adoptó por consenso una Declaración bajo título: “Dando la bienvenida a Nuevos Partneriados para el Desarrollo”⁸. Se trata de un documento histórico en el que, buscando sustentar el diálogo y la cooperación con los donantes del Sur sobre bases más sólidas, el CAD reconoce las fortalezas y peculiaridades de estos actores, entre otros: su carácter dual como cooperantes y receptores; su compromiso prioritario en combatir sus problemas domésticos de pobreza y desigualdad; y su larga tradición en materia de cooperación Sur-Sur. El texto aclara malentendidos en torno al concepto de AOD, otro factor que ha dificultado la interlocución con los emergentes del Sur, y cierra llamando a dichos cooperantes a un diálogo y cooperación sin condiciones a favor del desarrollo. Asimismo, hace mención a los ODM, destacando el potencial de la cooperación triangular. Esta declaración, que responde casi puntualmente las posiciones, interrogantes y cuestionamientos que México ha venido externando en el CAD, fue bien recibida por los cooperantes del Sur no miembros de la OCDE que asistieron a dicho evento como invitados especiales, particularmente China. Con esta declaración, el CAD alcanza un punto clave de un largo recorrido: entre su posición original que no percibía diferencias significativas en una masa inerte de “nuevos donantes”, y su posición actual, que al registrar la figura de donantes/receptores, abre las puertas para reconocer que en su dimensión de donantes, estos cooperantes del Sur tienen tanto ventajas comparativas a ofrecer (que

8. Esta Declaración puede consultarse en: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/3/47652500.pdf>

emanan de compartir problemáticas y desafíos con los países más pobres que asisten) como derecho legítimo a asumir responsabilidades diferenciadas en la agenda de la cooperación con el desarrollo. Queda por ver de qué manera impactará esta declaración la nueva estrategia de relaciones externas que el CAD deberá adoptar próximamente y cómo influirá en el diálogo y la cooperación con los cooperantes del Sur. Un hito importante lo dará la participación de estos actores en la próxima Reunión de Alto Nivel de Busán.

El CAD y la reforma de la cooperación mexicana

El tema de la reforma en marcha del sistema de CID mexicana se trata en otros artículos de esta Revista. Aquí abordamos someramente el apoyo que el CAD aporta ya y puede aportar a dicha reforma. Al ingresar a la OCDE en 1994, México no cambió los parámetros de su sistema de cooperación que se mantuvo anclado en la tradición de la cooperación Sur-Sur. Pero desde entonces puede decirse que puso un pie en otra tradición, la del CAD, que a la fecha poco ha explotado. La agenda de los donantes emergentes, las responsabilidades respecto a países más pobres que la nueva configuración de poder a nivel internacional pone sobre las economías emergentes, por ejemplo dentro del G20, y no menos importante, la coyuntura por la que nuestros vecinos del Sur atraviesan, reclama que la reforma de nuestro sistema de cooperación internacional se concentre en fortalecer nuestra dimensión de donantes. En esta tarea, la cooperación del CAD resultará invaluable. La posición que el CAD ha adoptado con respecto a los cooperantes del Sur que registramos en la pasada sección establece un marco sano de reconocimiento y respeto mutuo para fundar esa colaboración sobre bases más sólidas. Se trata no tanto de *adoptar* las prácticas y estándares del CAD, sino de *adaptar* aquellos que resulten relevantes a nuestras condiciones. Se trata también de contar con insumos del CAD, por ejemplo en lo que toca a la Agenda de eficacia de la ayuda, para modernizar nuestro aparato conceptual heredado de la tradición Sur-Sur y adaptarlo a las nuevas condiciones.

El primer paso obligado para racionalizar y fortalecer nuestra política de cooperación es hacer un mapeo integral de nuestra oferta de cooperación; lo que pasa por contabilizar, en pesos y centavos, la cooperación oficial que otorga México, empezando por la que desembolsan las muy diversas instancias del gobierno federal. El CAD ya nos ofreció asesoría técnica en esta materia que se concretó en el programa piloto de un sistema de contabilidad, el llamado Sistema Mexicano de Información de CID (SIMEXCID). También nos ha ofrecido asesoría para construir nuestra nueva Agencia de cooperación, la AMEXCID. El CAD no favorece un tipo único de construcción institucional,

que en mucho depende de factores culturales e históricos. De hecho sus miembros organizan sus políticas de asistencia al desarrollo bajo los más diversos arreglos institucionales. Así el CAD puede orientarnos sobre las variantes que existen, para nosotros mismos decidir por aquella que más se ajuste a nuestros propósitos y condiciones.

A la vieja usanza, México ofrece cooperación en forma desarticulada por medio de proyectos administrados por las diversas instancias del gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. En la medida en que asuma una verdadera política de donante, México deberá transitar de una cooperación con base en proyectos aislados, a una cooperación basada en programas para países prioritarios (esto es, nuestros vecinos del Sur) que den coherencia a esos proyectos. Esto nos permitirá programar nuestra cooperación y no sólo “responder” caóticamente a lo que se nos pida. Ello a su vez nos permitirá empezar a sacar provecho del trabajo sustantivo que hace el CAD sobre países pobres en muy diversas áreas, desde medio ambiente, hasta Estados Frágiles. El CAD nos ayudará a reformar nuestro sistema de cooperación, pero no será sino hasta que éste alcance cierta madurez que estaremos en condiciones de aprovechar en forma más cabal su enorme potencial.

A manera de conclusión: el futuro de la relación entre México y el CAD

Es difícil prever cómo evolucionarán las relaciones entre México y el CAD en el futuro próximo. La situación es fluida. El sistema mexicano de cooperación está en fase de reconstrucción, pero el “nuevo CAD” también está por nacer. La pregunta quizás inevitable es si México se apresta a ingresar al CAD. El lector atento notará que el argumento de este ensayo lleva a una respuesta: No... por lo menos al CAD actual. Este Comité *sui generis* de la OCDE es un club de donantes que espera que sus miembros cumplan de la mejor manera con una serie de compromisos, estándares y reglas, desde cuánta asistencia ofrecen, hasta bajo qué modalidades, qué condiciones, y a qué tipo de países, la dan. Se dirá —y es cierto que el CAD se funda sobre *soft law* y fuera de la “presión de pares”— que carece de instrumentos para hacer valer sus resoluciones y que en parte por ello, su gama de miembros es amplia: desde aquellos que cumplen bien con sus recomendaciones, hasta otros que lo hacen mal. Pero no tiene caso ingresar a un club si no estamos en condiciones de cumplir con sus reglas y menos aún, como hemos argumentado, si dada nuestra identidad de donantes/receptores no estamos dispuestos a hacerlo.

Por otra parte, nuestro estatus de observadores funciona bien y lo hará mejor gracias a la “zona de confort” que el CAD está creando para impulsar sus relaciones con los cooperantes del Sur. Este estatus nos da acceso pleno a los trabajos del CAD y a su asesoría individualizada; y todo ello, por cierto, no en forma gratuita, ya que una parte de nuestras contribuciones como miembros de la OCDE van a parar a las cuentas del CAD. Al mismo tiempo, dicho estatus sí acarrea compromisos implícitos que México está tomando muy en serio: fortalecer nuestro perfil de donantes aprendiendo de las prácticas del CAD; participar constructivamente en el Comité y en las agendas internacionales que promueve; ser mediador y facilitador entre el Comité y otros cooperantes no miembros del CAD, en pos de una arquitectura, una gobernabilidad y una agenda global del desarrollo más racionales y eficientes.

Ahora bien, México podría ingresar al CAD “antes de tiempo” (de graduarse como país en desarrollo) si el propio CAD cambiase. De hecho, el grupo de reflexión citado arriba recomienda al nuevo CAD “abrirse a nuevos miembros”. En principio México estaría dispuesto a ingresar a un nuevo CAD más abierto e inclusivo, lo que además le permitiría cumplir con la asignatura pendiente de no estar entre sus filas siendo miembro de la OCDE. Pero se requerirá una muy alta dosis de creatividad e ingenio para abrir el CAD a países como el nuestro, sin al mismo tiempo reducir sensiblemente los estándares y compromisos que sus miembros actuales han adquirido con el tiempo. El precio a pagar por un CAD más abierto e inclusivo no puede ser menos asistencia y de menor calidad, por parte de los donantes tradicionales, en favor de los países más pobres. Después de todo, no debemos perder de vista que estos países son y deben seguir siendo, los verdaderos beneficiarios de esta agenda.

RELACIONES INTERNACIONALES

La Revista del IRI

Estudios

Brasil en la nueva arquitectura de la cooperación internacional: política exterior e intereses nacionales

Bruno Ayllón Pino

Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del "Tratado de la Cuenca del Plata". (1969-2009). II Parte.

Gerardo Caetano

De enemigos reales y absolutos. El terrorismo y la política: La "Guerra global contra el terror" y la despolitización del terrorismo.

Mariela Cuadro

Democratización de la Seguridad y la Defensa en Ecuador.

Claudia Donoso y Hernán Moreano

El papel de la sociedad civil en el proceso de integración educativo del MERCOSUR.

Julia Espósito

La Cuenca del Pacífico en la agenda de Política Exterior de México.

Luz Araceli González Uresti

La política exterior post-Bush. ¿Algo cambiará?

Mariano Andrés Guida

El valor añadido de la seguridad humana

José Antonio Musso

La cultura en la era de la Globalización

Pedro Manuel Rodríguez Suárez

Rethinking Logics and Regimes of Geo-Economics: National Competitiveness in the Borderless Global Knowledge Economy

Jitendra Uttam

Sumario

AÑO 19 - N° 38

Diciembre 2009 / Mayo 2010

el CD que acompaña este número contiene las siguientes secciones:

Cronología,

Documentos,

Historia,

Investigaciones,

Jurisprudencia,

Lecturas,

Legislación,

Parlamentarias,

Política Exterior Argentina,

Publicaciones,

Tesis



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**

previsibilidad y continuidad

Director Fundador Prof. Dr. Norberto Consani

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata

Calle 48 n° 582 1er piso (1900)
La Plata Tel Fax 0221 4230628
REPUBLICA ARGENTINA

www.iri.edu.ar

PARTE 2

LA AGENDA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

LA COOPERACIÓN TRIANGULAR MÉXICO-JAPÓN

CARLOS USCANGA*

PALABRAS CLAVE

México; Japón; Cooperación triangular; Cooperación Internacional para el Desarrollo.

RESUMEN

La cooperación triangular entre México y Japón es una innovadora modalidad de colaboración en el marco de sus respectivas estrategias internacionales. Esto ha generado nuevas áreas de trabajo en donde el gobierno mexicano puede tener la oportunidad de reinsertarse de nuevo, bajo la colaboración con Tokio, como un actor importante en la región latinoamericana dentro del sistema regional de cooperación y fortaleciendo, al mismo tiempo, los nexos bilaterales con Japón como socios estratégicos.

ABSTRACT

Triangular Cooperation between Mexico and Japan is an innovative modality in their international strategies. This has generated new areas of work where the Mexican government may have the opportunity to reintegrate back, under the collaboration with Tokyo, as a major player in Latin America within the regional system of cooperation and strengthening, at the same time, bilateral ties with Japan as strategic partners.

* Profesor e Investigador del Centro de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM y Doctor en Cooperación Internacional por la Universidad de Nagoya, Japón. Experto en temas de Asia Pacífico y relaciones entre México y Japón. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México.

Introducción

Desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y Japón en 1888, los nexos económicos y políticos bilaterales se han caracterizado por su dinamismo, dependiendo del contexto histórico que se trate —con diferentes niveles de intensidad— donde ambos países han logrado construir lazos de amistad y cooperación.

La posguerra generó el clima propicio para normalizar los flujos de comercio e inversión, así como reactivar las acciones de colaboración entre ambos Estados, mismas que durante el periodo de entre guerra se habían desarrollado de manera modesta bajo el perfil del intercambio académico, visitas de intelectuales, artistas y deportistas, además de algunos esfuerzos para explorar acciones de colaboración empresarial. En 1954 se firma un Convenio Cultural entre ambos países, siendo el que sentó las bases para la negociación de posteriores instrumentos de cooperación en diferentes áreas y modalidades.

La rápida transformación de Japón como donante en el sistema de cooperación internacional consolidó su interés para insertar ese hecho como un activo importante en su política exterior frente a las diferentes regiones del mundo. En ese sentido, ni América Latina en lo general ni México en lo particular fueron la excepción, donde los apoyos a través de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) japonesa se multiplicaron, al mismo tiempo en que Tokio buscaba fortalecer su posición y presencia entre los principales países oferentes.

En este contexto, Japón tenía claridad sobre sus estrategias de cooperación internacional orientada al desarrollo mediante la cual innovaba y adaptaba modalidades de acuerdo con sus propios intereses y en función de los cambios dentro de las estructuras de un régimen de colaboración en consolidación. Por el otro lado, simultáneamente, México tuvo una reacción más tardía para comprender su proceso de abandono de la posición como receptor neto hacia un actor con un triple papel en la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), con nuevas responsabilidades y con una posición distinta que marcaba su nivel de desarrollo económico¹.

Considerando lo anterior, el presente artículo tiene como objetivo explorar ese doble proceso de transición a la luz de visualizar cómo México se ha integrado a las iniciativas de cooperación triangular planteadas por Japón en el marco de

1. Juan Pablo Prado Lallande refiere al triple papel de México en la CID: Como receptor, como donante y como cooperante dentro de la cooperación Sur-Sur. Véase PRADO Lallande, Juan Pablo: "La cooperación Sur-Sur de México" en AYLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (Coordinadores): *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*, La Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2010, p. 132.

su posición de país de renta media y bajo su identificación, ya no exclusivamente como beneficiario² sino como socio dentro de las estrategias japonesas de cooperación. Para tal efecto, se realizará una breve referencia de los alcances de la cooperación triangular, para después esbozar cómo esta actividad se ha instrumentado al interior de las relaciones entre México y Japón, para tras ello hacer referencia al impacto que previsiblemente tendrá la conformación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) para reforzar el perfil de México en esta creciente modalidad de colaboración.

Japón en la cooperación triangular

Es un hecho que las acciones triangulares³ están ganando un espacio de suma importancia dentro de la CID. Se trata de una modalidad de colaboración donde se han podido hacer más tangibles las acciones de la cooperación Sur-Sur, permitiendo, con el apoyo de un primer oferente tradicional, generar un esfuerzo de mayor horizontalidad, aportando iniciativas localizadas con mayor eficiencia que ponen en relieve los esfuerzos de complementariedad entre los actores participantes⁴.

En medio de esa discusión para mejorar las formas de operación, su visión y efectividad, Japón se ha convertido en uno de los principales países que han optado por la cooperación triangular como un instrumento central en sus estrategias de colaboración exterior. ¿Cómo se produjo ello? En 1954 en el marco del Plan Colombo, Japón inicia su contribución a las acciones de cooperación internacional. 20 años después funda la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, por sus siglas en inglés)⁵ como parte de un esfuerzo para sistematizar los programas de ayuda de ese país en su perfil como donante emergente. En el año de 1974 inician las operaciones del Programa de Entrenamiento para Terceros Países (TCTP, por sus siglas en inglés)⁶ dentro de la nueva Agencia siendo el antecedente más directo de sus actuales estrategias de cooperación triangular.

2. Independientemente de que Japón realiza ejercicios de cooperación triangular con México, Tokio continúa ofreciendo a México colaboración vía Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), con un monto de 28 millones de dólares en el año 2009; constituyéndose en el quinto donante de AOD a este país latinoamericano.

3. Existen diferentes modalidades de la cooperación triangular en función del papel y rol de los actores involucrados. En el presente escrito se hará mención a la de un país socio oferente, un país pivote de renta media y un beneficiario de menor desarrollo relativo.

4. GÓMEZ Galán, Manuel, AYLLÓN Pino, Bruno y ALBARRÁN Calvo, Miguel: *Reflexiones Prácticas sobre la cooperación triangular*, CIDEAL, Madrid, 2011, p. 13.

5. En junio de 1962 se crea la Organización para la Cooperación Tecnológica de Ultramar (OTCA, por sus siglas en inglés) y el siguiente año se funda los Servicios de Migración de Japón (JEMIS, por sus siglas en inglés), ambas instituciones se fusionaron para formar a JICA.

6. El Programa opera con base en la solicitud de una organización gubernamental del país huésped que implementa programas de entrenamiento a países en desarrollo.

Es interesante ese hecho debido a que para los años setenta el proceso sostenido de desarrollo nacional le había permitido a Japón convertirse en la segunda potencia económica capitalista a nivel mundial, momento en que las corporaciones de ese país aceleraron su proceso de internacionalización. Asimismo, en aquellos años este país asiático había superado ya a Gran Bretaña como proveedor de AOD y finalizaba su primera etapa (1954-1976) en su trayectoria como oferente dominado por un patrón asistencialista e utilitario⁷.

Esta etapa estuvo caracterizada inicialmente con alto contenido de ayuda atada donde al final de ese periodo se observaban tendencias de mayor cuidado en el diseño y ejecución de proyectos e cooperación bajo los nuevos principios (mayor condicionalidad, eficacia y rendición de cuentas) que los principales donantes estaban adoptando. La estrecha vinculación de las acciones de cooperación de Japón con la iniciativa privada, así como el énfasis en la cooperación técnica permitió el nacimiento del TCTP como un instrumento de formación y capacitación de recursos humanos, donde algunos de ellos pudieran ser contratados por las empresas japonesas.

El agotamiento de la visión utilitaria o mercantilista de la ayuda provista por Japón generó un cambio importante en sus estrategias de cooperación a principios de la década de los noventa. En primer lugar, en 1992 se pusieron en marcha nuevos instrumentos y criterios para el diseño de los programas de cooperación financiados vía AOD; en segundo, se profundizó en la adopción de las normas establecidas por el régimen global de cooperación internacional, a fin de eliminar su imagen de “animal económico” con criterios muy elásticos⁸ para la asignación de sus iniciativas de cooperación, hacia un perfil más cercano respecto a los nuevos temas de la agenda (promoción al desarrollo sustentable, cambio climático, etc.), mientras que también se avanzó hacia mayor vinculación con la sociedad civil.

En agosto de 2003, el Gobierno japonés adopta la Nueva Carta de la AOD⁹, la cual plantea la necesidad de ajustar la estructura operacional de su cooperación internacional de acuerdo a sus renovados objetivos, a efecto de estar en mejor capacidad de contribuir a la paz y al desarrollo de la comunidad internacional, así como a la propia seguridad y prosperidad de Japón¹⁰. Además,

7. También conocida como mercantilista.

8. Japón mantiene sus programas de apoyo vía AOD a China después de los hechos en Tiannanmen en 1989. Otro caso emblemático en este sentido fueron los recursos aportados durante la presidencia de Alberto Fujimori en Perú. Se calcula que para finales de su gestión en la presidencia a principios de 2010, Tokio había aportado un poco más de 1.740 millones de dólares con una amplia laxitud en la rendición de cuentas peruana.

9. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *La Carta para la Asistencia Oficial para el Desarrollo del Japón*, 29 de Agosto de 2003, p.14.

10. NORIKI, Hirose: “Japan’s ODA and Its Policies”, en *Prospects and Issues Facing ODA: In Search of New Approaches –Assistance with Due Respect to Ownership*, Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID) International Symposium, November 5th, 2004, p. 24.

se busca fortalecer la estructura institucional para atender a las nuevas prioridades de la política exterior de este país y en el plano multilateral procurando apoyar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹¹.

La Carta promueve aumentar la eficiencia y transparencia en los programas de cooperación al desarrollo de Japón, así como estimular una mayor participación ciudadana y de la sociedad civil en la evaluación y seguimiento de los proyectos de cooperación internacional en un contexto de transformaciones profundas en el entorno global ligado a la permanencia y emergencia de nuevos problemas para promover desarrollo y seguridad. El tema de la Seguridad Humana¹² se erige como un eje central para la AOD japonesa, en particular en los temas de la atención de los conflictos, desastres naturales y combate a la propagación de enfermedades infecciosas. Asimismo, se enfatiza la agenda a favor del combate a la pobreza extrema y en pro de los sectores socialmente más vulnerables, además de promover los temas de igualdad de género.

Otro de los aspectos relevantes de esta nueva orientación de la política de cooperación japonesa se refiere a la profundización de nuevos espacios de participación más activa de los países receptores fortaleciendo las capacidades institucionales y humanas para cambiar el paradigma asistencialista a un modelo de responsabilidades mutuas. Ello con miras a promover mayor eficacia y eficiencia de los resultados de las acciones realizadas. En este marco, resalta el interés del gobierno japonés en la promoción de la cooperación Sur-Sur con los países en desarrollo más avanzados en la región del Pacífico Asiático y en otras partes del mundo, apoyando a este tipo de colaboración en el plano regional abarcando a varios socios¹³.

Después de 1992 se observará la estrategia de Japón de concentrar las iniciativas que había desarrollado en años atrás en materia de cooperación Sur-Sur, en programas más sistemáticos que permitirían resolver tres dilemas importantes. En primer lugar, el asunto de la emergencia de los países de renta media cuya posición en el ámbito de la cooperación se había modificado al dejar de ser —en términos reales o técnicos— receptores netos debido a sus niveles de crecimiento. Bajo esa fórmula Japón asignaba un nuevo papel a esos países mediante la figura de “socios” en la cooperación. En segundo lugar, Tokio consolidaba su interés en la atención a los temas de desarrollo en

11. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS: *Building Global Partnership for Development. Japan's Contribution to MDG 8.*, September 2005, pp. 2-14.

12. Véase USCANGA Carlos: “La Seguridad Humana en la agenda de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de Japón” en USCANGA, Carlos, LÓPEZ RUBÍ, Daniela y SOLANO SILVA, Mariana Alejandra: *El Dilema de la Seguridad Humana desde la Perspectiva de las Regiones del Mundo*, FCPyS UNAM, México, 2009, pp. 43-62.

13. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *op. cit.*: p. 6.

el marco del cumplimiento de los ODM y en la promoción de nuevos mecanismos de colaboración, como la cooperación triangular, para lograr un mejor impacto focalizado en sus programas de ayuda en regiones y países prioritarios. En tercer lugar, bajo el principio de corresponsabilidad, Japón generaba esquemas triangulares permitiendo a JICA mantener un peso importante en el diseño y gestión de los proyectos de cooperación de este país de la mano de socios en el Sur con quienes contaba con experiencias previas de colaboración.

Así, en el marco de la Carta de la AOD de 2003 se integraron cuatro programas para apoyar a la cooperación Sur-Sur donde las acciones de la cooperación de tipo triangular tienen un lugar relevante: a) Al TCTP se le suma el Programa de Expertos de Terceros Países (*Third-Country Experts Programme* —TCEP—) como instrumento para llevar a cabo sus estrategias de cooperación técnica; b) Bajo una perspectiva regional, Japón crea la iniciativa *JICA-ASEAN Regional Cooperation Meeting* (JARCOM) para la promoción de la cooperación Sur-Sur donde se formulan proyectos específicos para atender la fórmula de un “encuentro entre recursos y necesidades”¹⁴, c) en el plano multilateral, Japón aporta recursos financieros para el fomento de la cooperación Sur-Sur a través del Programa *UNDP Partnership Fund* por medio de la Organización para la Productividad Asiática (APO, por sus siglas en inglés); por último; d) Programas de Asociación para la cooperación Sur-Sur (*Partnership Program for South-South Cooperation*, mejor conocido por PP por sus siglas en inglés) representa un instrumento comprehensivo entre Japón, países de renta media para el apoyo de actividades conjuntas con naciones vecinas de menos desarrollo económico relativo y con países que puedan compartir lazos culturales, lingüísticos e históricos¹⁵. Japón tiene 12 PP firmados con países del Asia Pacífico, África y América Latina¹⁶. Con Chile se firma en 1999, con Brasil un año después, Argentina en el 2001 y con México en el 2003.

En suma, dentro de la óptica japonesa respecto a las acciones de cooperación Sur-Sur y en particular en el marco de la modalidad de carácter triangular, se evidencia el interés de Tokio para reforzar el proceso de transición de varios países socios en su proceso de traslado de receptores netos a donantes emergentes. Ello a través de asociaciones regionales estratégicas con proyectos específicos entre Japón y socios PP para atender conjuntamente necesidades

14. Véase página web de JARCOM, <http://www.jarcom.net/?page=home>.

15. HIROKI, Shigeyuki: Presentación en el Simposium “South-South and Triangular Cooperation: Recent Trends and Progress”, Cairo, Egipto, 20 de Enero de 2008, p. 2.

16. Singapur y Tailandia (1994), Egipto (1998), Túnez (1999), Filipinas (2002), Indonesia y Marruecos (2003) y Jordania (2004).

localizadas en terceros países mediante cooperación triangular, reduciendo costos de transacción a través de acciones de coordinación conjunta¹⁷.

La identificación y concertación de acuerdos PP firmados por Japón con sus respectivos socios se sustentan en diferentes criterios. Por un lado, su lugar dentro de los países de renta media; por el otro, por su posición geográfica estratégica, además de la intensidad de los vínculos político-diplomáticos y económicos de éstos con Japón. En ese contexto, México parecía ser un candidato natural para servir de país pivote en sus acciones de cooperación triangular de JICA enfocada a la región de Centroamérica y el Caribe.

México y Japón como socios de cooperación

El ingreso de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en mayo de 1994, abrió diversas interrogantes por parte de los donantes sobre la posición de México dentro del sistema de CID. Japón no fue la excepción. Ante ello, Tokio buscó la construcción de un esquema que permitiera por un lado mantener los flujos de la cooperación bilateral hacia México y por el otro impulsar la práctica de esquemas emergentes de colaboración técnica donde México pudiera incorporarse como país bisagra, a efecto de realizar acciones conjuntas a favor de terceros Estados.

En 1997 se formaliza por ambos gobiernos un “Esquema de Apoyo a la cooperación Sur-Sur” donde se incluía la instrumentación de proyectos triangulares México-Japón hacia la región Centroamericana y el Caribe, mediante los cuales empiezan a operar proyectos bajo la modalidad TCEP. Los siguientes tres años, al interior de las funciones del efímero Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI)¹⁸ donde JICA despachó un experto para que diera recomendaciones sobre las acciones de cooperación internacional, Japón ofreció capacitación a funcionarios mexicanos en el diseño y gestión de proyectos, estableciéndose posteriormente un programa piloto para detectar la oferta de cooperación mexicana que pudiera proveer bajo la modalidad triangular¹⁹.

17. KUMASHIRO, Teruyoshi: *JICA Approach to Triangular Cooperation*, Fifteenth Session of the High-level Committee on South-South Cooperation, “Deepening Partnership between Africa and Asia: Good Practices in South-South and Triangular Cooperation”, New York, 29 Mayo de 2007, pp. 2-3.

18. Ese organismo desconcentrado fue creado en 1998 donde se fusionaron la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, la de Cooperación Educativa y Cultural, de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo, así como la correspondiente a la Cooperación con Centroamérica y El Caribe. Sin embargo, el 2001 en el marco de gobierno de Vicente Fox Quesada fueron eliminadas las facultades del IMEXCI, debido a un cambio en el Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en donde la cooperación internacional no fue prioritaria.

19. MELÉNDREZ Armada, Rodrigo: *El fortalecimiento de la Cooperación Técnica Internacional de México hacia Centroamérica: la participación de México mediante un esquema triangular*, FCPyS-UNAM, México, 2008, pp. 107-108.

La identificación geográfica para el despliegue de las acciones de cooperación triangular de México se sustentaba en la necesidad de atención a Centroamérica y el Caribe como espacios de posicionamiento económico y geopolítico importantes para su política exterior. Las iniciativas gubernamentales —con sus diversos resultados— en la cooperación hacia esa región latinoamericana se sistematizaron en 1990 con la creación de la Comisión Mexicana de Cooperación para Centroamérica donde se trataban de integrar las diferentes acciones, antaño un tanto dispersas, para el fomento de programas de fomento al desarrollo regional y el fortalecimiento de los intereses mexicanos en la región.

En ese contexto, en el año 2003 se presenta la adhesión de México al PP (conocido de manera oficial por JMPP) que le permitía a este país, con el respaldo japonés, abrir otro canal al amparo de la modalidad triangular en su oferta de cooperación a Centroamérica, el Caribe e incluso también hacia determinados países en Sudamérica. Desde la perspectiva japonesa, con este instrumento se resolvía el dilema sobre en qué plano podría colocar a México en su política de cooperación, considerando hasta ese momento que le era cada vez más difícil a las autoridades de Japón justificar la presencia y los programas de JICA en suelo mexicano.

En ese marco JICA podía operar con México en temas más específicos. En primer sitio, continuar los programas de capacitación para mexicanos cuyos inicios datan desde 1971 y para la comunidad japonesa en México (Nikkei) en el país, además de la gestión de los TCTP. En segundo, programas “a la medida” de cooperación técnica en México que permiten mantener un vínculo en la atención de necesidades muy concretas; en tercero, acciones de asistencia para la atención de desastres naturales; cuarto el Programa de Voluntarios que inició sus operaciones en 1965 y en México en 1994, donde este país ha recibido 317 voluntarios hasta abril de 2011²⁰; y por último el propio JMPP.

JMPP comparte la idea de la necesidad de creación y fortalecimiento de capacidades (humanas e institucionales) que permitan a los países receptores bajo la figura de acciones trilaterales el desarrollar destrezas, valores y habilidades prácticas para coadyuvar a sus propias estrategias o planes de desarrollo interno. El fundamento de JMPP se sustenta en la necesidad de generar un esquema de co-participación, a fin de que los proyectos de cooperación respondan a requerimientos concretos del socio beneficiario mediante acciones colectivas compartidas. El Programa ha desarrollado tres áreas básicas: problemas de atención al medio ambiente, prevención de desastres naturales e impulso al

20. El Programa de Voluntarios incluye a jóvenes y veteranos que aportan sus conocimientos y destrezas de tipo profesional de diversas áreas de apoyo para actividades económicas, sociales y culturales.

desarrollo industrial. También se contemplan otros sectores que pudieran incorporarse en función de la solicitud que realice la entidad receptora.

Las principales modalidades al amparo de la instrumentación del JMPP son el envío de expertos mexicanos a diferentes países de Centroamérica, el Caribe y Sudamérica, cuya suma era 100 en el 2009²¹. Entre 2003 al 2010 se realizaron 20 proyectos bajo esa modalidad y se encuentran cuatro en operación cuya conclusión se dará en el 2012 y 2013²².

El diseño e implementación de proyectos integrales triangulares es la siguiente variante donde se busca generar sinergias bajo la modalidad tripartita en donde JICA, México y la entidad beneficiaria trabajan de manera conjunta en el mismo. Desde el 2002 se han instrumentado seis proyectos, cuatro terminados donde los países beneficiarios fueron Nicaragua, Honduras, El Salvador y Paraguay estando dos vigentes con esos dos últimos países²³.

Por último, debe hacerse mención a los cursos internacionales de capacitación impartidos por especialistas mexicanos y japoneses celebrados en México, donde participan funcionarios gubernamentales, locales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Bajo esa modalidad, en ocho cursos se han capacitado a 400 becarios de 20 países en el 2009²⁴.

Como se ha podido observar, es un hecho la existencia de un marco institucional que permite el desarrollo de iniciativas de cooperación triangular entre México y Japón, donde se ha logrado instrumentar una renovada oferta de cooperación hacia áreas geográficas de interés mutuo mexicanas y japonesas

21. JICA, *Japan-Mexico Partnership Programme*, folleto informativo, 2010, p. 2.

22. 1) Fortalecimiento de Capacidad para la región de Residuos y Deshechos sólidos (Guatemala, 2009-2012); 2) Gestión de los Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano (Honduras, 2010-2012); 3) Fortalecimiento de Capacidades de Monitoreo de la Calidad del Aire (Honduras, 2010-2012); y, Formación de Recursos Humanos y Desarrollo de Herramientas en la edificación sismo-resistente en Haití (Haití, 2010-2013). JICA, *Datos Históricos del JMPP*, abril 2011, pp. 1-2.

23. Los seis proyectos son: a) Fortalecimiento del Manejo Integrado de Plagas en la región Noroccidental de Nicaragua (Nicaragua, 2002-2005); b) Mejoramiento de la Tecnología para la Vivienda Social Sismo-Resistente (El Salvador, 2003-2005); c) Producción de Tilapia en Jaulas Flotantes en el Golfo de Fonseca Hondureño (Honduras, 2003-2004); Promoción y Fortalecimiento del Sistema Maquilador en el Paraguay (Paraguay, 2004-2007); Mejoramiento de la producción de las semillas de sésamo para los pequeños productores (Paraguay, 2009-2012) y TAISHIN Fase 2/Mejoramiento de la Tecnología para la Vivienda Social Sismo-Resistente (El Salvador, 2009-2012).

24. Los países participantes son 7 centroamericanos, 3 caribeños y 10 sudamericanos en los siguientes cursos: Manejo Adecuado de Residuos Sólidos Peligrosos (2002-2006); Sistemas Integrados de Tratamiento de Aguas Residuales y su re-uso para un ambiente sustentable (2002-2006); Curso Internacional del Ensayo No Destructivo (2004-2008); Curso Internacional de Robótica Aplicada (2005-2009); Curso Internacional sobre Programas de Protección Civil y Prevención de Desastres (2006-2011); Curso Internacional sobre Conectividad del Corredor Biológico Mesoamericano y Áreas Protegidas (2007-2011); Curso Internacional sobre Prevención y Control de Cáncer Cérvico Uterino (2007-2011); Curso Internacional sobre Manejo de Residuos basados en las 3Rs (2009-2011); y Curso Internacional sobre Sistemas Naturales de Tratamiento de Aguas y Lodos Residuales, su Re-uso y Aprovechamiento (2010-2011).

en temas específicos, en beneficio de las partes involucradas. Lo anterior le ha permitido a México mejorar los mecanismos de operación del Programa, así como realizar acciones de cooperación triangular con otros países, en particular con Alemania y organismos internacionales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Es de esperarse un impacto positivo que pueda tener la aprobación la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, misma que entró en vigor el 16 de abril de 2011 y de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), en el necesario, y por mucho tiempo postergado, posicionamiento de México en esta actividad de alta visibilidad externa. La integración de una entidad que pueda tener mayor capacidad de coordinación para ampliar la oferta de cooperación, con mayores rangos de viabilidad financiera apoyada con una mejor infraestructura humana e institucional podrá reforzar la consolidación de México como actor de la cooperación triangular.

Reflexión final

La transición de México como actor de la CID estuvo marcada por un conjunto de elementos que parecieron colocarlo en un plano donde no había edificado las bases necesarias para operar dentro del mismo. Si bien el Gobierno mexicano había desarrollado desde hace varias décadas iniciativas como oferente de cooperación, su ascenso como país de renta media alta lo fue alejando paulatinamente de los criterios para asignarle recursos complementarios orientados en la atención de las distorsiones estructurales de su modelo de crecimiento económico.

Por su parte, Japón trataba de ajustar su visión y posición dentro de los nuevos principios del régimen emergente de cooperación internacional, al incorporar en su agenda los temas de desarrollo, seguridad humana, etc. con una mayor participación de actores internos (ONGD, asociaciones civiles, organizaciones sociales y empresariales) en su proceso de diseño, ejecución y evaluación de sus proyectos. Esa decisión reflejaba también una nueva realidad de menores recursos financieros como resultado de las políticas de recorte presupuestal derivados del largo proceso de estancamiento de su economía y la necesidad de colocarla, de manera más clara y directa, en la órbita de sus intereses estratégicos y de política exterior²⁵.

25. En el 2009 continuó su tendencia de disminuir el financiamiento para la AOD llegando a 9,469 millones de dólares (0,18% de su PIB), lo que correspondió a 1.4 menos que en el 2008, tendencia observada desde el 2007. Ello después de que en varios años de la década de los noventa Japón se convirtiera en principal donante dentro de los miembros del CAD, ocupando ahora el quinto lugar, estatus que posiblemente se reduzca a la luz de la actual crisis financiera en ese país tras el referido *tsunami* del año 2011.

El soporte de las iniciativas de la cooperación Sur-Sur mediante el impulso de la cooperación triangular le permitía a Tokio mantener un nexo importante con los temas de desarrollo, focalizar sus acciones de cooperación y resolver el tema de trabajar con los países de desarrollo intermedio, ahora bajo la figura de socios donde el país asiático aporta recursos financieros y asesoría para que los otros dos socios participen y se beneficien de las acciones emprendidas. Este proceso se ha hecho evidente de manera clara con México posicionándolo como actor en ascenso dentro de esa modalidad de la cooperación en la región latinoamericana.

En ese sentido, el desarrollo de las acciones de la cooperación triangular entre México y Japón es un espacio importante que requiere profundizarse para mejorar las capacidades de acción, ampliar los proyectos y la oferta de cooperación donde el gobierno mexicano pueda atender una área estratégica representada por Centroamérica y el Caribe, además de detonar acciones puntuales coadyuvantes de desarrollo con algunos países sudamericanos. Estas serán, sin dudar, las tareas urgentes que deberá desarrollar la AMEXCID para conformar una estrategia integral que permita colocar a México como país oferente de tipo emergente con una clara convicción y no por resignación en el sistema de CID.

HISTORIA ORAL DE LA DIPLOMACIA MEXICANA
5

ANTONIO 
DE ICAZA:
 LA ALEGRÍA
DE SERVIR 

Mónica Toussaint



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MEXICO

Antonio de Icaza: la alegría de servir

Investigación y entrevistas:

Mónica Toussaint

424 pp.

\$248.00

Instituto Matías Romero

República de El Salvador 43 y 47, Col. Centro, Deleg. Cuauhtémoc, C. P. 06080,
México, D. F. Tels.: (55) 36 86 50 00, Exts. 8268 y 8247, y (55) 36 86 51 48. Correo electrónico:
imrinfo@sre.gob.mx. Página electrónica: <http://www.sre.gob.mx/imr/>.

EL PAPEL DE MÉXICO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: PERSPECTIVAS PARA LA AGENDA DEL G20 SOBRE DESARROLLO

ERNESTO SORIA MORALES*

PALABRAS CLAVE

Desarrollo; Grupo de los Veinte (G20); Cooperación internacional para el desarrollo; Política mexicana de cooperación internacional.

RESUMEN

México asumirá la Presidencia del Grupo de los Veinte (G20) a partir de noviembre de 2011. Ello brinda al país la oportunidad de consolidar su condición de “puente” entre dos grandes tradiciones de la cooperación internacional para el desarrollo —Norte-Sur y Sur-Sur— y contribuir a una agenda más amplia y estratégica que permita avanzar de la “eficacia de la ayuda” hacia la “eficacia del desarrollo”. Este cambio es una respuesta necesaria a las exigencias de un contexto internacional caracterizado por transformaciones en la economía global y en el reconocimiento de avanzar hacia enfoques más holísticos e incluyentes de la cooperación para el desarrollo para generar un mayor impacto.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México y Magíster en Cooperación Internacional y Desarrollo por el IUDC/Universidad Complutense de Madrid. En la OCDE se ha desempeñado como consultor en cooperación internacional para el desarrollo y como Analista Senior de Políticas en la Unidad de Apoyo al Proceso Heiligendamm-L'Aquila.

ABSTRACT

Mexico will chair the Group of Twenty (G20) from November 2011. This provides Mexico with a unique opportunity to consolidate its “bridge” role between two major traditions of international development cooperation —North-South and South-South— and contribute to a broader and strategic agenda that goes beyond “aid effectiveness” towards “development effectiveness”. This change is a necessary response to an international context characterized by structural transformations in global economy and the recognition to the imperative to advance towards more holistic and inclusive approaches on development co-operation to produce greater impact.

Introducción

México posee una posición privilegiada en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Al mismo tiempo que participa activamente —como observador— en los trabajos del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, fomenta de igual forma la cooperación Sur-Sur en ese y otros foros internacionales. A través de la nueva Ley mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) el país ha reafirmado su carácter dual, lo cual le permite situarse como actor “puente” entre dos grandes tradiciones, la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur. La instrumentación de la LCID no sólo contribuirá a fortalecer la institucionalidad para la cooperación mexicana, sino también dotará al país de medios e instrumentos para fortalecer su doble papel; insertarse de manera estratégica en la arquitectura internacional de la cooperación para el desarrollo, y robustecer su contribución al desarrollo internacional.

Este paso en el fortalecimiento institucional de la cooperación mexicana se da en un contexto internacional caracterizado por transformaciones estructurales en la economía global que están reconfigurando la arquitectura internacional de la cooperación para el desarrollo. Asimismo, se presenta en un momento en el que, en muy diversos foros internacionales, se reconoce cada vez más la necesidad de aplicar enfoques más amplios sobre la manera de promover el desarrollo, que vayan más allá de la ayuda al desarrollo y con énfasis en el crecimiento económico como factor indispensable para reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En esos foros también se ha insistido que un amplio enfoque para el desarrollo debe ir acompañado de asociaciones más incluyentes que involucren no sólo a gobiernos del “Norte” y el “Sur”, sino también a otros actores relevantes como el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Aunado a esto, la presidencia rotativa del Grupo de los Veinte (G20) que asumirá México en noviembre próximo le brinda la oportunidad para consolidarse como promotor y “puente” entre las dos grandes tradiciones de la cooperación internacional para el desarrollo. A través de la agenda de desarrollo de este mecanismo, que ha adoptado un enfoque holístico y complementario al de la ayuda, México podría contribuir a impulsar una agenda más amplia y estratégica de la cooperación internacional para el desarrollo para incidir en los diversos procesos en los que se debate sobre la adopción de un nuevo enfoque de la misma. El prestigio que el país ha adquirido como promotor del mutuo entendimiento y del diálogo internacional en mecanismos informales para la gobernanza global y, particularmente la incorporación del tema del desarrollo como una prioridad de la agenda del G20, ofrecen la coyuntura ideal para que México avance en su objetivo de promover un sistema internacional para el desarrollo más coherente e integrado y de superar los modelos tradicionales.

El cambiante panorama del desarrollo a nivel global

La experiencia ha demostrado que la ayuda por sí sola no es suficiente para fomentar el desarrollo y combatir la pobreza. Los problemas que enfrentan los países en desarrollo son cada vez más complejos y han adquirido múltiples dimensiones, lo cual ha enfatizado la necesidad de enfoques integrales que vayan más allá de la “ayuda” y que permitan transitar de la “eficacia de la ayuda” —centrada en la gestión eficiente de los recursos— hacia la “eficacia del desarrollo” —enfocada en el impacto generado—.

Dos factores fundamentales están influyendo en este replanteamiento. En primer lugar, las transformaciones estructurales en la economía global durante las últimas décadas, donde los polos de crecimiento se están trasladando hacia las economías emergentes y los países en desarrollo, generando con ello posibles nuevas fuentes de financiamiento, inversión, comercio y conocimientos así como esquemas innovadores. De acuerdo con la OCDE, más de la mitad del crecimiento económico a nivel mundial en los últimos 15 años ha sido generado por los países emergentes y en desarrollo. Actualmente, las economías de estos países representan alrededor del 49% del PIB global y según las proyecciones llegarán al 57% en 2030. Asimismo, se estima que estos países mantienen cerca del 37% del comercio mundial y que el comercio Sur-Sur, el cual se expande rápidamente, representa alrededor de la mitad de ese total. Como consecuencia se considera que estos países se convertirán en el motor del crecimiento mundial en la próxima década¹.

1. OECD: “Perspectives on Global Development, 2010: Shifting Wealth”. Junio 2010.

En la cooperación para el desarrollo esto se ha traducido en un papel y contribución más importantes de la cooperación Sur-Sur y de los denominados “donantes emergentes” entre los que se encuentra México. Se estima que la participación de la cooperación técnica y económica Sur-Sur, en el total de los flujos de cooperación al desarrollo a finales de 2009, aumentó alrededor de 10% (17 mil millones dólares). De hecho, los flujos de cooperación Sur-Sur registraron un aumento del 63% entre 2006 y 2008².

En segundo lugar, el impacto de las múltiples crisis globales de los últimos años (las crisis financiera, económica, alimentaria, energética y de cambio climático y más recientemente la del empleo) ha agudizado los problemas que muchos países en desarrollo enfrentan, particularmente los más pobres; ha frenado el progreso en el cumplimiento de los ODM, y ha impuesto una presión en los presupuestos de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) de los “donantes tradicionales”. De acuerdo con un informe conjunto del Banco Mundial y del FMI, a raíz de la crisis habrá 53 millones de personas más en condiciones de extrema pobreza en 2015 de las que habría habido de no producirse ésta³. La situación se agudiza debido al persistente encarecimiento de los alimentos que se está registrando en los mercados internacionales desde junio de 2010 y que ha llevado a la pobreza extrema a 44 millones de personas en los países en desarrollo⁴.

En ese contexto, se ha enfatizado la necesidad de poner en práctica esquemas que permitan aprovechar todos los medios disponibles para promover el desarrollo, incluyendo fuentes innovadoras de financiamiento; asociaciones más incluyentes; un mayor intercambio de conocimientos y fomento al mutuo aprendizaje; así como un mayor énfasis en las políticas públicas en sectores clave como educación, en la creación de capacidades, así como de condiciones favorables para el crecimiento económico, la inversión y el comercio.

El imperativo de un enfoque más amplio de la cooperación para el desarrollo

Si bien se reconoce que la ayuda, en forma de AOD, es y seguirá siendo una importante fuente de recursos para el desarrollo principalmente en los países más pobres, también se considera que en el contexto actual se requiere identificar

2. ECOSOC: “Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General”. Documento E/2010/93, Período de sesiones sustantivo de 2010, Nueva York, 28 de junio a 23 de julio de 2010.

3. BM y FMI: *The MDGs after the crisis*, 2010, p. 151.

4. BANCO MUNDIAL: “Food Price Watch”. 2011.

soluciones holísticas y más eficaces. Así por ejemplo, en el documento final de la pasada Cumbre de septiembre de 2010 sobre los ODM, se enfatizó la necesidad de redoblar los esfuerzos a todos los niveles para incrementar la coherencia de las políticas para el desarrollo y se reafirmó que el logro de los ODM exige políticas integradas que se refuercen mutuamente en un amplio espectro de cuestiones económicas, sociales y ambientales para el desarrollo sostenible⁵. En esa misma ocasión fue significativa la intervención del presidente estadounidense en la cual anunció la nueva política global de su país relativa al desarrollo y se refirió al cambio de enfoque que su administración pondrá en práctica mirando más allá de la ayuda al desarrollo y centrándose en el crecimiento económico como instrumento fundamental para combatir la pobreza y fomentar el desarrollo⁶.

Un enfoque más amplio para el desarrollo también ha sido planteado en el marco del G20, el cual se ha consolidado al nivel de líderes como foro principal para la cooperación económica internacional y su agenda se ha extendido para incluir el tema de desarrollo⁷. El denominado *Consenso de desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido* así como su Plan de Acción Multianual (PAM), adoptados en la pasada Cumbre del G20 en Seúl de noviembre de 2010, plantean un enfoque basado en el crecimiento económico sustentable incluyente, así como en el intercambio de conocimientos en áreas clave para potenciarlo y promoverlo, como complemento a los objetivos sociales de los ODM y otros procesos relacionados⁸. De hecho uno de los nueve pilares del PAM es el referente al intercambio de conocimientos cuyo propósito es articular y fomentar las sinergias entre la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, en particular a través de la cooperación triangular.

Recientemente la OCDE adoptó un marco estratégico que llevará a la organización a la adopción de un enfoque integral e incluyente sobre el desarrollo para contribuir a identificar soluciones más coherentes y efectivas. Este nuevo

5. AGONU: "Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (A/RES/65/1).

6. OBAMA, Barak: "Discurso de los Estados Unidos de América en la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Septiembre 22, 2010.

7. En la Cumbre del G20 celebrada en Toronto en junio de 2010 se incluyó el tema de desarrollo en la agenda y se decidió establecer un grupo de trabajo copresidido por Corea y Sudáfrica, encargado de elaborar la agenda sobre desarrollo así como un plan de acción a mediano plazo con miras a revisar el progreso en la Cumbre del G20 a celebrarse en Cannes en noviembre de 2011. Participan en el grupo, los miembros del G20, España, Singapur y Vietnam, así como los directivos de la Unión Africana y la NEPAD. El grupo recibe apoyo técnico de diversas organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el FMI, OMC, OIT, OCDE, PNUD y los Bancos Regionales de Desarrollo.

8. El Consenso de Seúl se encuentra disponible en http://media.seoulsummit.kr/contents/dlbo/e3_ANNEX1.pdf

enfoque implicará un diálogo más abierto y el impulso de asociaciones con los países en desarrollo; un uso más efectivo de la experiencia adquirida a través del CAD, del Centro de Desarrollo, así como de los programas regionales de la organización y, la incorporación de la dimensión de desarrollo al amplio espectro de sectores y áreas de especialización que ésta cubre. En este nuevo enfoque la coherencia de políticas para el desarrollo, así como los enfoques de gobierno integrado serán un aspecto clave para asegurar mayor impacto⁹. México ha expresado su pleno apoyo a este nuevo enfoque integral, subrayando la necesidad de superar los modelos tradicionales de ayuda al desarrollo para atender las prioridades y preocupaciones de los países en desarrollo¹⁰.

Asimismo, se espera que el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo a celebrarse en Busan en noviembre próximo, se constituya en un punto de inflexión que sienta las bases para un nuevo consenso sobre desarrollo. La reunión de Busan se ha trazado como objetivos establecer el papel que debe jugar la cooperación internacional para el desarrollo en un mundo cambiante, la inclusión de nuevos actores y su relación con otras fuentes de desarrollo¹¹. Además se prevé incluir en las discusiones la consideración de un enfoque más amplio que permita transitar de la eficacia de la ayuda hacia una visión que centre la atención en la eficacia del desarrollo.

Podría decirse que está surgiendo un consenso en diversos foros internacionales sobre la necesidad de superar los enfoques tradicionales y avanzar hacia una perspectiva más amplia sobre cómo promover el desarrollo. Esto, a partir de un enfoque que incorpore de manera integrada las múltiples dimensiones del desarrollo —política, económica, social, medioambiental, etc.— y se centre en las necesidades y realidades de los países en desarrollo. Con una perspectiva que vaya más allá de la ayuda y su gestión, y que cambie la noción de “donante-receptor” por una de asociación igualitaria e incluyente. Asimismo, que permita extraer lo mejor de las experiencias de las dos grandes tradiciones de la cooperación internacional para el desarrollo y promover una convergencia de enfoques basada en prioridades y principios compartidos con una mirada estratégica de largo plazo, más allá de 2015.

9. Desarrollo fue uno de los temas centrales de la reunión ministerial del Consejo de la OCDE de 2011. En la sesión denominada “Un nuevo paradigma para el desarrollo”, los ministros participantes endosaron un marco estratégico que establece las líneas generales de una estrategia que será desarrollada por el organismo para fortalecer su contribución al desarrollo. Véanse: OECD “50th Anniversary Vision Statement OECD” y “Secretary-General’s Strategic Orientations for 2011 and beyond”, disponibles en: www.oecd.org/mcm2011.

10. En la reunión Ministerial de la OCDE, la canciller mexicana destacó además que “se requieren mejores instrumentos y modalidades de cooperación que estimulen el crecimiento económico, la inversión, y la participación activa del sector privado”. Véase: SRE, Comunicado No. 184, disponible en: http://www.sre.gob.mx/csocia/social/contenido/comunicados/2011/may/cp_184.html

11. La página oficial del Foro de Alto Nivel es www.busanhl4.org

Llevar adelante este proceso plantea diversas cuestiones ¿cómo consolidar ese consenso emergente en diversos foros? ¿Cómo lograr un mayor entendimiento sobre los componentes fundamentales de ese nuevo enfoque? ¿A través de qué foro o qué mecanismos? ¿Qué papel puede desempeñar México? Los siguientes apartados intentan esbozar algunos elementos para dar respuesta a estas interrogantes.

México como puente entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur

México ha adquirido prestigio como promotor de iniciativas para resolver las diferencias y facilitar el entendimiento común en el diálogo internacional. Un ejemplo reciente de ello es el diálogo ampliado del Grupo de los Ocho (G8) con las principales economías emergentes, llevado a cabo entre 2005 y 2010. México desempeñó un papel clave para coordinar las posiciones que frente al G8 tendrían en conjunto los cinco emergentes y también para conciliar diferencias entre ambos grupos. Su liderazgo contribuyó a que se consolidara el Grupo de los Cinco (G5)¹² y, en reconocimiento a esa labor, México fue designado como coordinador del G5 en Septiembre de 2007 en ocasión de la reunión de cancilleres de esos países celebrada en Nueva York. A partir de ese año, con el lanzamiento del “Proceso de Diálogo de Heiligendamm” (PDH) en la Cumbre del G8 en Alemania¹³, se logró consolidar un diálogo político, estructurado, en pie de igualdad y al más alto nivel entre el G8 y el G5, el cual incluyó como uno de sus cuatro pilares el tema de desarrollo. En ese marco, México —reafirmando su carácter dual en la cooperación para el desarrollo— contribuyó decisivamente a la construcción de un entendimiento común entre los enfoques de la cooperación Norte-Sur, abogada por el G8, y la Sur-Sur, por el G5.

El PDH inició con posiciones divergentes entre el G8 y el G5 en lo referente a la cooperación internacional para el desarrollo. Para el G8, el PDH contribuiría a diseminar sus mejores prácticas, estándares y marcos normativos. Es decir, ese diálogo político sería crucial para extender la agenda de la eficacia de la ayuda a los países del G5, considerados como “donantes emergentes”. Por su parte, los miembros del G5, encabezados por México, enfatizaron en todo momento su calidad de países en desarrollo y su resistencia a ser considerados como “nuevos donantes”. Para éstos las prioridades consistían en

12. El G5 fue integrado por Brasil, China, India, México y Sudáfrica. Para mayor información sobre los orígenes y evolución de este grupo puede consultarse su página oficial: www.groupoffive.org

13. Este proceso fue renombrado en 2009 como Proceso Heiligendamm-L'Aquila. Véase: <http://www.oecd.org/hap>

abrir un espacio político para incorporar los intereses del mundo en desarrollo en las discusiones del G8 y lograr el reconocimiento de las diferencias y particularidades de la cooperación Sur-Sur¹⁴. México, actuando como coordinador del G5, contribuyó a dar un equilibrio a la agenda y se desempeñó como mediador para facilitar el entendimiento común.

A través del PDH el G8 y el G5 coincidieron en tres prioridades fundamentales para sus respectivas agendas de desarrollo. Primero, en el cumplimiento de los ODM, el crecimiento económico sustentable y la paz y seguridad como condiciones indispensables para el combate a la pobreza. Segundo, la necesidad de colaborar para movilizar todos los recursos posibles a favor del desarrollo tomando como base el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre Financiamiento para el Desarrollo¹⁵. Y tercero, identificaron una serie de principios para la cooperación eficaz con estados en situación de fragilidad. Esto último, a través del intercambio de experiencias y de la consulta con instituciones africanas, como la Unión Africana y el Banco Africano de Desarrollo.

Un resultado relevante de este proceso fue el consenso alcanzado entre el G8 y G5 sobre la agenda de la eficacia de la ayuda. Considerando la diversidad de enfoques, estos dos grupos reiteraron su pleno compromiso con la aplicación de la Agenda de Acción de Accra (AAA), reconociendo que constituía una base común para el futuro de la cooperación para el desarrollo, incluyendo la cooperación Sur-Sur. De alguna manera el PDH contribuyó a allanar el camino para un proceso más incluyente. Más allá del marco de la AAA, ambos grupos coincidieron en el imperativo de continuar trabajando para avanzar de la eficacia en la ayuda hacia la eficacia en el desarrollo.

Quizás el logro más importante del PDH fue el entendimiento común alcanzado entre el G8 y G5 sobre las convergencias, diferencias, similitudes y complementariedades entre los diversos enfoques de la cooperación para el desarrollo. Ambos grupos reconocieron y valoraron las diferencias de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, concluyendo que eran mutuamente complementarias. El PDH permitió el reconocimiento de la cooperación triangular, como un importante vínculo con gran potencial para fomentar sinergias entre la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur. De hecho los socios de diálogo, a través

14. Véase: Documento de posición conjunta de Brasil, China, India, México y Sudáfrica, participantes en la Cumbre del G8 en Heiligendamm (<http://portal3.sre.gob.mx/groupfive/images/Heiligendamm/posicionG5-Heiligendamm.pdf>)

15. A lo largo de 2008 y 2009 la agenda del grupo de trabajo del PDH sobre desarrollo consideró las contribuciones que el G8 y G5 podrían hacer en otros procesos, tales como el III Foro de Alto Nivel celebrado en Accra, Ghana (2-4 septiembre 2008) y la Conferencia de Seguimiento sobre Financiamiento al Desarrollo (Doha, Qatar, 29 noviembre-2 diciembre 2008), entre otros.

de un intercambio de experiencias, identificaron y acordaron sobre un conjunto de principios de trabajo para una cooperación triangular eficaz¹⁶.

Adicionalmente el entendimiento común alcanzado a través del PDH tuvo efectos positivos que contribuyeron en gran medida a facilitar la adopción de un conjunto de principios fundamentales para promover políticas eficaces y responsables para el desarrollo sustentable, los cuales fueron reflejados en la Declaración Conjunta del G8 y el G5 “Promoviendo la Agenda Global”¹⁷.

El PDH concluyó en enero de 2010. Sin embargo, México continúa desempeñando de manera activa el papel de “puente” entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, particularmente en el marco del CAD¹⁸. Actuando desde su posición de observador, México ha sido reconocido por contribuir a una mayor sensibilidad y entendimiento del CAD respecto los “donantes emergentes”, lo cual ha facilitado la adopción de la declaración sobre las nuevas asociaciones en la cooperación internacional para el desarrollo¹⁹.

El diálogo sobre desarrollo, llevado a cabo a través de un mecanismo informal de gobernanza global como el PDH entre el G8 y el G5, así como la labor de México en el CAD, brindan un ejemplo del papel que el país está desempeñando como “puente” o promotor de un mutuo entendimiento entre las dos grandes tradiciones de la cooperación internacional para el desarrollo. La presidencia del G20 que asumirá México el próximo año le brinda una gran oportunidad para afianzar su rol de interlocutor y avanzar la agenda en torno a temas de gran relevancia global como el desarrollo y en particular la cooperación para el desarrollo.

La agenda de desarrollo del G20 y la cooperación mexicana para el desarrollo

El resurgimiento del G20 al nivel de líderes a finales de 2008 ha consolidado a este mecanismo como foro prominente de cooperación económica a nivel global. Primero para responder a las crisis financiera y económica y actualmente en

16. Los párrafos 4 al 12 en el Informe Final del PDH resumen el consenso generado entre el G8 y G5 en temas clave de la agenda internacional del desarrollo.

17. G8-G5: “Promoting the Global Agenda”, *Declaración conjunta*. Italia, 9 julio 2009.

18. Sobre el papel que ha desempeñado México en el diálogo entre el CAD y los donantes emergentes, véase BRACHO, Gerardo y GARCÍA-LÓPEZ LOAEZA, Agustín: “La reforma de la cooperación mexicana en el contexto internacional: los donantes emergentes y el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE”, *Quince años de la OCDE en México*, Instituto Matías Romero, SRE, Cuadernos de Política Internacional, Nueva Época, 17, México 2009, así como el artículo de los citados autores en esta Revista.

19. OCDE/CAD: “Welcoming New Partnerships in International Development Co-operation”, Declaración del CAD del 6 abril 2011. Ésta fue adoptada en la pasada reunión de alto nivel del CAD la cual contó con la participación de Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica.

la elaboración de políticas económicas globales. La reducción de la pobreza y el desarrollo global debían ser parte integral de dichas políticas y así lo han entendido los líderes. De hecho, estos son temas indispensables en la agenda amplia del G20 que permitirán mantener la legitimidad y credibilidad del grupo. Pero más importante aún, es el hecho de que promover la agenda de desarrollo permitirá acelerar el crecimiento en los países en desarrollo y revertir la tendencia de la desigualdad entre y dentro de los países. Como lo indica Kumar, sólo una globalización más equilibrada hará más relevante al G20 y sobre todo, lo hará más aceptable para muchas economías en desarrollo que no forman parte de él²⁰.

De acuerdo con Killen y Rogerson, la arquitectura global para el desarrollo, caracterizada por su constante cambio, es el resultado de una expansión institucional descontrolada que si bien es capaz de generar soluciones creativas para el bien común, incluida la reducción de la pobreza y el combate al cambio climático, presenta tres problemas mayores: 1) los apoyos no son predecibles; 2) un buen número de países padecen de una escasez crónica de ayuda y 3) la fragmentación de recursos y la etiquetación de los mismos genera altos costos de transacción y dificulta las decisiones a nivel nacional para su distribución²¹. En suma, la arquitectura global para el desarrollo —si es que existe como tal— está altamente fragmentada.

Desde algún tiempo se cuestiona la legitimidad y efectividad de dicha arquitectura. Esto se suma el hecho de que el enfoque tradicional de la ayuda, liderado y definido por los propios donantes, está siendo superado —como se ha planteado anteriormente— por una agenda de desarrollo holística que toma en cuenta otras visiones sobre el desarrollo así como otras fuentes de financiamiento, que reconoce el impacto de otras políticas en el desarrollo (comercial, inversiones, gobernabilidad, migración, transferencia de tecnología, entre otras) así como la importancia de incluir a otros actores como el sector privado y la sociedad civil.

En este contexto, el G20 como mecanismo de concertación al más alto nivel político, puede fungir como catalizador de asociaciones horizontales efectivas, al tiempo que representa una oportunidad para una mejor coordinación de los esfuerzos globales para el desarrollo y para articular los diferentes procesos actualmente en marcha. La diversidad de las experiencias, métodos de trabajo e incluso los niveles de desarrollo de los integrantes del G20 son un valor añadido más que una desventaja. Los miembros traen consigo sus experiencias

20. KUMAR, Rajiv: "A development agenda for the G-20". Policy Brief, *FRIDE, MOFAT y Club de Madrid*, Septiembre 2010.

21. KILLEN, Brenda, y ROGERSON, Andrew: "Global Governance for International Development: Who's in charge?", París, OECD, n.º 2, junio 2010.

y visiones, lo cual abre nuevas oportunidades de reforma —o articulación— de la arquitectura global de desarrollo y la ocasión ideal para tratar el tema de una forma más integral y como parte de una agenda más amplia que permita avanzar de la “eficacia de la ayuda” a la “eficacia del desarrollo”. Pero para que esta agenda pueda concretarse es indispensable, no obstante, que el G20 tome en cuenta las necesidades y experiencias de los países no-miembros, cuya participación es esencial para la recuperación y el crecimiento global.

La presidencia en 2012 es una oportunidad única para que México contribuya a avanzar el plan de acción multianual sobre desarrollo del G20 que se originó en Seúl, particularmente en el pilar de intercambio de conocimientos, el cual tiene como prioridades promover la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur y la cooperación triangular con el objetivo último de “contribuir a la adopción y la adaptación de la soluciones más relevantes y efectivas para el desarrollo”²².

México tiene una posición privilegiada y un reconocimiento ganado que le da legitimidad para impulsar este tema. Como ya se señaló, el país ha jugado un papel clave para el entendimiento entre los “donantes tradicionales” y “donantes emergentes” que ahora forman parte del G-20, aunado al hecho de que el país ha participado como uno de los facilitadores del pilar sobre intercambio de conocimientos del Plan de Acción Multianual de Seúl.

Esta coyuntura permitiría a México consolidar su papel como promotor de: 1) la definición de un enfoque de la cooperación para el desarrollo que combine lo mejor de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur; 2) la promoción del intercambio de conocimientos y experiencias como una herramienta efectiva para el desarrollo a todos los niveles y 3) por ende, la promoción de soluciones y modelos innovadores, producto de este intercambio y diálogo abierto.

Más concretamente una de las prioridades de la presidencia mexicana para la agenda de desarrollo del G20, particularmente para avanzar en los trabajos del pilar sobre intercambio de conocimientos, podría incluir la definición de un marco estratégico e integrado para el desarrollo. Este podría basarse en prioridades y principios básicos de desarrollo compartidos entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, así como en un enfoque integral que tenga en cuenta una multiplicidad de actores y una diversidad de modalidades de cooperación y de fuentes de financiamiento.

En el corto plazo este marco podría servir de referencia para diseñar estrategias y acciones conjuntas, explotando los esquemas triangulares de cooperación ya

22. Plan de Acción Multianual en Desarrollo, Cumbre del G-20 de Seúl (Traducción libre de los autores)

existentes, con el fin de unir esfuerzos para generar capacidades y el clima propicio en los países en desarrollo para promover de manera integral programas que permitan crear fuentes sustentables de crecimiento económico, así como una mayor y más eficiente movilización de recursos para el desarrollo. A largo plazo esto podría contribuir a avanzar en las discusiones sobre la gobernanza global para el desarrollo y, en particular, para alcanzar una arquitectura de la cooperación internacional más articulada.

Conclusiones

El contexto económico global actual así como el reto de dar solución a problemas más complejos, han llevado a la comunidad internacional a reconocer la necesidad de ampliar el enfoque y el concepto de la cooperación internacional para el desarrollo. Para ser efectivo, ese nuevo concepto debe ser incluyente y construirse a partir de la combinación de lo mejor que pueden ofrecer las dos tradiciones de cooperación internacional. Por un lado, el proceso sobre la eficiencia de la ayuda y por el otro, las experiencias de la cooperación Sur-Sur.

Se trata de un esfuerzo que deberá conllevar a la identificación de convergencias, basado en un diálogo más incluyente, efectivo y horizontal, como el que en su momento se logró a través del Proceso de Diálogo del Heiligendamm entre el G8 y el G5, en el cual México desempeñó un papel clave. Ello debe enfocarse, además, a la articulación de asociaciones más efectivas aprovechando las experiencias de la cooperación triangular, donde la participación activa de los países en desarrollo sea un componente principal.

Como hemos visto, múltiples foros internacionales coinciden en el interés e importancia de promover esos vínculos y lograr avanzar en un enfoque tendiente hacia la definición de un concepto más amplio que podría ser el de la “eficacia del desarrollo”. Sin embargo, los esfuerzos han sido hasta ahora dispersos y los resultados magros.

El G20, como mecanismo de decisión y acción al más alto nivel político, parece el foro idóneo para articular los diversos procesos que apuntan a un enfoque más amplio de la cooperación para el desarrollo. En ese contexto, y ante los desafíos por avanzar en ese diálogo, México tiene una ocasión única para consolidarse como promotor de ese concepto y ese enfoque y al mismo tiempo insertarse de manera estratégica en la cambiante arquitectura internacional de la cooperación. El país goza de reconocimiento y legitimidad como interlocutor entre los donantes tradicionales y los “donantes emergentes” que deben ser aprovechados.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES* Y JORGE A. SCHIAVON**

PALABRAS CLAVE

México; Cooperación descentralizada para el desarrollo; Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

RESUMEN

La cooperación internacional descentralizada engloba las diferentes actividades que actores no centralizados (gubernamentales y no gubernamentales) realizan en la esfera mundial, mediante acciones colectivas entre sí. Un actor en particular es el gobierno local, ya sea en el orden municipal o estatal. En este sentido, esta colaboración se puede referir a las actividades de cooperación que establecen los gobiernos locales con otros actores del sistema internacional, tal y como se analiza en este artículo estudiando el caso mexicano.

ABSTRACT

The central objective of this article is to analyze the actions of decentralized international cooperation for development (DICfD) conducted by Mexican local governments, both at the state and municipal levels. The first section describes the concept of DICfD

* Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México: rafael.velazquez@cide.edu.

** Profesor-Investigador de la División de Estudios Internacionales del CIDE: jorge.schiavon@cide.edu.

based on the Mexican experience. The second part presents the international and domestic variables which explain the increase in these types of actions. The third analyzes the legal framework under which Mexican local governments conduct DICfD. Finally, the last section describes the types and forms of international participation of Mexican local governments within the framework of DICfD.

Introducción

La Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo (CIDpD) engloba las diferentes actividades que actores no centrales (gubernamentales y no gubernamentales) realizan en la esfera mundial, especialmente en las áreas de cooperación técnica-científica. En particular, estas acciones están encaminadas a promover el desarrollo económico, social, ambiental y político de las comunidades locales. Existen diversos actores no centrales que participan en este tipo de actividades, como son las organizaciones internacionales, las agencias de cooperación internacional de diversos países, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, los gobiernos locales, tanto en el ámbito municipal como estatal, entre muchos otros.

El tema de la CIDpD ha cobrado cada vez mayor importancia para México en los últimos años. De hecho, el 6 de abril de 2011 se publicó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este nuevo instrumento jurídico fomenta la participación de los gobiernos locales en este tipo de actividades y crea un andamiaje institucional adecuado para el desarrollo de la cooperación descentralizada en México.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar la participación de los gobiernos locales mexicanos en las actividades enmarcadas en la CIDpD. El argumento central es que, en las últimas décadas, los gobiernos locales mexicanos han aumentado significativamente sus actividades en el marco de la cooperación internacional descentralizada. Dos factores generales explican el interés de estos gobiernos por participar y desarrollar una mayor presencia en asuntos de cooperación internacional. Por un lado, las transformaciones en el sistema internacional han estimulado a estos actores a tener una participación más activa en el exterior. Por otro lado, cambios en el contexto interno mexicano de los últimos años han incentivado a los gobiernos locales a desarrollar un mayor número de actividades de este tipo.

Un segundo argumento es que en México existe un marco legal e institucional amplio para que los gobiernos locales puedan participar en la cooperación

internacional para el desarrollo. Un último argumento es que los tipos de participación son amplios y variados. Es decir, los gobiernos locales mexicanos cuentan con diferentes y múltiples mecanismos para insertarse en el mundo de la CIDpD.

El trabajo se divide en cuatro partes. La primera describe el concepto de CIDpD, así como sus diferentes variantes. La segunda explica cómo los elementos externos e internos han incentivado a los gobiernos locales mexicanos a participar en actividades de cooperación internacional descentralizada. La tercera parte expone el marco normativo e institucional de los gobiernos subnacionales mexicanos para participar en este tipo de asuntos. La última sección describe los principales tipos de participación de los gobiernos locales mexicanos en la CIDpD.

La Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo: Las diferentes concepciones

Existen diversos términos que se han utilizado para hacer referencia al significado de la CIDpD. Se le ha llamado paradiplomacia, diplomacia federativa, diplomacia local, hermanamientos, e incluso relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, entre otras denominaciones. La “paradiplomacia” consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länders*, etc.) y otros actores internacionales, tales como los Estado-naciones, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros¹.

Por otra parte, la diplomacia federativa se entiende como el impulso que un gobierno federal otorga a los gobiernos locales para una mayor participación en sus relaciones internacionales “en temas acordes a la política exterior y a la seguridad nacional, aprovechando así, el potencial de cada municipio y entidad federativa, a fin de proyectarse hacia el exterior en beneficio de sus comunidades”². El problema con esta definición es que el gobierno federal es el encargado de coordinar las relaciones exteriores de los gobiernos locales y no deja la iniciativa en estos últimos. Como respuesta a esta eventual supervisión federal de las actividades de los gobiernos subnacionales, es que recientemente

1. Sobre el término de “paradiplomacia” se recomienda: Rafael Velázquez: “La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas”, en *Relaciones Internacionales*, n.º 96, septiembre-diciembre, México, 2006, pp. 123-149.

2. MONROY LUNA, Rubén: *Federalismo y relaciones internacionales. La vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*, SEGOB, México, 2007, p. 143.

se está utilizando el término “diplomacia local” para referirse a la multimedionada acción externa de los gobiernos locales³.

Para entender el concepto de CIDpD es necesario analizar sus componentes. Por cooperación internacional se puede entender: “el ajuste voluntario de las políticas de los Estados para administrar sus diferencias y alcanzar mutuamente algunos resultados beneficiosos”⁴. Sin embargo, la cooperación internacional no está reservada exclusivamente para los Estados. Es decir, existen otros actores que también pueden participar en este proceso, tales como gobiernos locales, organizaciones internacionales, empresas privadas, sindicatos, partidos políticos, entre otros.

Este concepto engloba varios elementos. En primer lugar, los actores acuerdan de forma voluntaria trabajar de manera conjunta. Es decir, deciden entrar o salir de un arreglo de colaboración libremente. Sin embargo, los términos de la cooperación no son siempre definidos de manera voluntaria. En ocasiones algunos Estados ejercen presiones políticas o económicas para obligar a otro actor para establecer los términos de la cooperación, que en buena medida reflejarán la asimetría de poder entre los actores involucrados. En segundo, normalmente existe un objetivo común para que los actores decidan combinar sus esfuerzos. Tercero, generalmente la cooperación involucra un compromiso de largo plazo. En este sentido, la cooperación internacional ayuda a los actores a minimizar los costos y riesgos, maximizar los beneficios, atender eficientemente un problema común, y usar los recursos, tecnología, información y capacidades en una forma más efectiva⁵.

Existen diversos tipos de cooperación internacional. Una clasificación general es la que la divide en centralizada y descentralizada. La primera es la que se efectúa entre los gobiernos centrales y otros actores del sistema internacional. La segunda es la que realizan los gobiernos no centrales (estados, provincias, regiones, comunidades autónomas, municipios, etc.). Desde la perspectiva de la CIDpD, la descentralización es “un proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político, desde el gobierno central a instancias que dentro del Estado, se encuentran más cercanas a la población y que están dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así

3. Para una mayor discusión de estos términos, se recomienda: VELÁZQUEZ, Rafael y SCHIAVON, Jorge, “Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: Un acercamiento teórico-conceptual”, en DÁVILA, Consuelo, SCHIAVON, Jorge y VELÁZQUEZ, Rafael (Coord.): *Diplomacia local: Las relaciones exteriores de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, pp. 23-37.

4. GRIECO, Joseph: *Cooperation among nations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, p. 2.

5. *Ibid.*

como legitimidad propia”⁶. Es decir, para esta definición, los principales actores en México para desarrollar la CIDpD son los municipios. Sin embargo, no hay que olvidar que los estados y otros actores no gubernamentales también participan en este proceso.

La literatura de las Relaciones Internacionales también ha acuñado el término de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). El concepto se refiere a las pautas de comportamiento de los actores involucrados en la promoción del desarrollo, así como a los principios y acciones en torno al combate a los problemas del subdesarrollo, como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la marginación y las deficiencias institucionales⁷. En México, la nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo define el contenido de la CID de la siguiente manera:

Promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad⁸.

En sí, la CID es un instrumento con el cual se identifica un problema en particular, se asignan recursos financieros, técnicos o humanos, y se ejecuta una acción para resolver esos problemas⁹. En cuanto a la CID, la Comisión Europea la define como una forma de descentralización de los recursos de la cooperación que, más que buscar establecer relaciones directas con los órganos de representación local, involucra a los actores locales en la cooperación para el desarrollo, asignándoles un papel ejecutor y cofinanciador de proyectos y programas, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista

6. GÁLVEZ, Víctor y MACK, Luis: *Descentralización y asociacionismo municipal*, FLACSO, Guatemala, 1999, p. 251.

7. Sobre el término de cooperación internacional para el desarrollo, se recomienda consultar el concepto que Juan Pablo PRADO LALLANDE aporta en su artículo “La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México”, incluido en este número.

8. “Decreto por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Diario Oficial*, 6 de abril de 2011.

9. PONCE, Adelaida Esther: *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2007, p. 31.

sobre el desarrollo¹⁰. En otras palabras, los receptores de la cooperación no pueden ser exclusivamente actores pasivos; deben participar activamente en estos esquemas. Por lo tanto, la CID se convierte en un mecanismo complementario para el desarrollo.

En términos generales, la CIDpD establece una forma de cooperación entre actores locales que trasciende las fronteras nacionales. Se pueden identificar dos ejes en este proceso. Por un lado, es fundamental mencionar que, en el marco de la CIDpD, los gobiernos locales desarrollan capacidades de gestión desde una perspectiva descentralizada. Ello les permite ampliar su margen de maniobra frente a los gobiernos centrales o federales.

En resumen, la CIDpD es el conjunto de acciones que llevan a cabo principalmente los gobiernos no centrales (municipales y estatales) en el ámbito internacional, la cual busca, como principal objetivo, el impulso al desarrollo local. Esta actividad puede ser desplegada de forma independiente o en coordinación con el gobierno central o federal. El concepto de CID es limitado, ya que solamente se circunscribe a las actividades de cooperación, mientras que paradiplomacia o diplomacia local son más amplios, dado que incluyen todo tipo de actividades que los gobiernos subnacionales realizan hacia el exterior.

Factores internos y externos para una mayor presencia de los gobiernos locales mexicanos en la CIDpD

Existen diversos factores que explican el mayor interés de los gobiernos locales mexicanos por participar en actividades de CIDpD. Estos elementos pueden ser divididos en causas internas y externas. En el ámbito nacional, el crecimiento de la participación de las entidades federales mexicanas en la CIDpD ha sido facilitado por la existencia de un sistema político más democrático, una mayor separación de poderes, el fortalecimiento del federalismo y las políticas de descentralización del Gobierno Federal que han permitido a los gobiernos estatales tener mayores espacios de acción en cuestiones internacionales. Desde 1989, la llegada de partidos políticos diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a los gobiernos de los estados ha fortalecido el federalismo y ha democratizado al sistema político. Esta alternancia en el poder local ha ampliado el margen de acción de las entidades federativas

10. COMISIÓN EUROPEA: *Decentralized Cooperation, Objectives and Methods*, citado por María del Huerto, "Una aproximación conceptual a la cooperación descentralizada", en DEL HUERTO, Nariá y GODÍNEZ, Víctor (Eds.): *Tejiendo lazos entre territorios: La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Consorcio Municipalidad de Valparaíso, URB-AL, Chile, 2004, pp. 19-20.

con el exterior. Anteriormente era más difícil realizar esas actividades por la disciplina que mantenían los gobernadores de los estados frente a la figura presidencial. Hoy día, esa realidad ha cambiado radicalmente¹¹.

El aumento de la migración de algunos estados de la federación y la permanencia de paisanos en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, han estimulado a los gobiernos estatales a mantener un contacto constante con esas comunidades y a abrir oficinas encargadas de su defensa y atención. Las remesas que los mexicanos envían representan una fuente de financiamiento muy importante para impulsar el desarrollo de sus localidades. Por ello, los gobiernos estatales están poniendo especial atención en el fenómeno, buscando formas de facilitar el flujo de recursos e incentivando su uso en actividades productivas y no sólo de consumo.

En el ámbito internacional, la globalización económica y una mayor interdependencia se han convertido en un ambiente favorable para facilitar la presencia de los gobiernos locales mexicanos en la CIDpD. Estos fenómenos han provocado que la competencia por mayores recursos entre los países y los actores locales haya aumentado significativamente. Es por ello que los estados y los municipios mexicanos buscan una mayor inserción externa para competir por esos recursos, como serían las inversiones externas, la transferencia tecnológica, y las divisas que se generan por el turismo internacional y el comercio¹².

El fin de la Guerra Fría representó, también, un ambiente favorable para que otros actores, en este caso los gobiernos locales, pudieran aumentar su presencia e influencia en el sistema internacional. Anteriormente, en el marco del enfrentamiento Este-Oeste, los Estados nacionales se erigían como los principales actores en el ámbito global. Por lo tanto, la política internacional se concentraba principalmente entre las superpotencias y sus respectivos aliados. Con esta lógica fuera del escenario y con la ayuda del proceso de globalización, los actores subnacionales empezaron a tener una mayor visibilidad en el contexto internacional. En este nuevo contexto, los actores locales buscan una mayor inserción en la nueva dinámica internacional para no aislarse de estos procesos y obtener beneficios. El aislamiento, en un ambiente globalizado, es altamente costoso para cualquier actor.

11. Ver SCHIAVON, Jorge: *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006.

12. Ver VELÁZQUEZ, Rafael y SCHIAVON, Jorge: "La paradiplomacia de las entidades federativas en México", en Zidane Zeraoui (Coord.): *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones*, ITESM, México, 2009, pp. 67-85.

Asimismo, los procesos de integración económica y liberalización comercial que se han puesto de moda en los últimos años han facilitado que los actores locales aumenten sus actividades de carácter externo. En la negociación de este tipo de acuerdos, las regiones y las localidades buscan también defender sus propios intereses y promover sus objetivos particulares. En el caso de México, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que entró en vigor en 1994 (y otros acuerdos de naturaleza similar con diversos países) facilitó una mayor presencia de los estados y los municipios en el ámbito internacional. Con la liberalización económica, los gobiernos locales buscaron, con mayor intensidad, colocar los productos locales en los mercados internacionales y atraer inversión extranjera directa a sus territorios¹³.

En conclusión, la creciente participación de los gobiernos locales mexicanos en el ámbito externo responde a la combinación de factores nacionales (los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural) e internacionales (mayor globalización e interdependencia). La democratización del sistema, aunada a la liberalización económica y la descentralización, crearon los espacios e incentivos para que los gobiernos locales buscaran participar más activamente en cuestiones internacionales, con la finalidad de avanzar sus intereses locales y fortalecer su desarrollo. Siendo así, ante un mercado mundial más abierto y competitivo, aunado a la existencia de un sistema político y económico en México más plural, en el que domina la lógica del mercado, la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos buscará la consecución de cuatro objetivos centrales: 1) encontrar mercados para sus productos de exportación; 2) atraer recursos e inversión externa directa para fomentar actividades productivas en su territorio; 3) fortalecer los vínculos con sus poblaciones migrantes en el exterior para promover su protección e incentivar la inversión productiva de una porción de los recursos que envían al país en forma de remesas; y 4) establecer vínculos de cooperación internacional descentralizada con otros gobiernos locales en el mundo para solucionar una amplia gama de problemáticas locales específicas y así promover el desarrollo en las comunidades. El marco legal e institucional mexicano de los gobiernos locales en materia de Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo.

Existen varios mecanismos legales que permiten y fomentan la participación de los gobiernos locales mexicanos en esquemas de CIDpD. La misma Constitución establece, en su artículo 89 fracción X, como uno de los principios

13. Ver SHIAVON, Jorge: "Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009", en VEGA, Gustavo y TORRES, Blanca: *Los grandes problemas de México, Tomo XII, Relaciones Internacionales*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 241-283.

normativos de la política exterior a la cooperación internacional para el desarrollo. Es decir, la federación está obligada, en sus tres niveles (federal, estatal y municipal), a realizar actividades de esta naturaleza. Sin embargo, por mucho tiempo México no contó con un marco legal específico para este tipo de actividades. Fue hasta el 2011 que se aprobó la Ley para la Cooperación Internacional para el Desarrollo cuando dicha situación cambiaría. Este instrumento legal faculta al Poder Ejecutivo Federal 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”.

La misma Ley crea a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXID) y la faculta para “celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, de municipios, [...] para la realización de acciones de cooperación internacional”. Asimismo, se crea el Consejo Consultivo de la AMEXCID, el cual se “constituye con el propósito de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo”. El Consejo Consultivo puede invitar a representantes de los gobiernos locales a sus sesiones, pero solamente con voz y sin derecho a voto. Es decir, los gobiernos locales son considerados en un segundo nivel.

La Ley tiene un sentido centralista debido a que todos los recursos que las diferentes dependencias federales obtengan a través de la cooperación internacional deberán ser inscritos en el Registro Nacional de la Cooperación Internacional. Sin embargo, el artículo 40 de la misma ley establece que “los bienes donados a favor de las entidades federativas y los municipios, invariablemente se incorporarán al patrimonio del Estado o de los municipios”. Es decir, a pesar de que deben informar de todo recurso que obtengan vía la CIDpD, los gobiernos locales podrán administrar de manera independiente esos fondos.

Los estados de la Federación y los municipios han realizado actividades de cooperación internacional e incluso concertado acuerdos con diversos actores internacionales. El 2 de enero de 1992, el gobierno mexicano publicó en el *Diario Oficial* la Ley Sobre la Celebración de Tratados. Esta Ley establece dos clases de compromisos internacionales: el Tratado, es decir, el Convenio previsto en la Constitución que para ser válido debe contar con la aprobación del Senado, y el “Acuerdo Interinstitucional”, definido 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” (artículo 2, fracción II). Una de las aportaciones más importantes de la citada Ley es que, al incorporar la figura de los Acuerdos Inter-Institucionales (AIIs), sienta una base legal que permite a los actores descentralizados tener una mayor participación en el ámbito exterior.

Existen varias instituciones del gobierno mexicano que coordinan y promueven la participación de las entidades federativas en las diferentes modalidades de la Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo. Un actor fundamental es la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Su Reglamento Interno la obliga a “fomentar la participación de las entidades federativas en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional y apoyar y orientar a los gobiernos de las entidades federativas en la gestión de las donaciones provenientes del extranjero.” Como se puede apreciar, el abanico de oportunidades que los gobiernos estatales tienen para participar en la CIDpD de México es amplio.

Otro actor que promueve la CIDpD en México es la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Este órgano apoya a los gobiernos locales en su gestión internacional. Su propósito es “facilitar la vinculación entre los gobiernos locales mexicanos y el ámbito internacional, sirviendo como enlace entre instancias de cooperación, organismos multilaterales y otros gobiernos, así como mantener una participación activa en las iniciativas internacionales en materia de federalismo, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales”.

Como se puede apreciar, existen diversos instrumentos legales que facilitan y promueven la participación de los gobiernos locales en los temas de la CIDpD.

Tipos de participación

Las formas que tienen los gobiernos locales mexicanos para participar en los procesos de la CIDpD son amplias y variadas. Las más importantes se hacen a través de la firma de Acuerdos Interinstitucionales y de Hermanamiento sobre temas específicos de cooperación (económica, medio ambiente, transferencia de tecnología, asuntos fronterizos, seguridad, educación, salud, migración, entre otros) que se hacen con otros actores (otras ciudades y municipios del mundo, organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales y empresas privadas). Para el caso de México, la SRE tenía

identificados en el 2005 casi mil instrumentos y proyectos de cooperación de esta naturaleza, entre alrededor de 120 ciudades mexicanas con contrapartes de 72 países del mundo¹⁴.

Los AII son los instrumentos legales mediante los cuales los gobiernos locales establecen los mecanismos de CIDpD. Los gobiernos locales deben mantener informada a la SRE de su negociación y firma. Una vez que esta Secretaría dictamina favorablemente estos Acuerdos, los deposita en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAII), el cual está públicamente disponible en la página web de la SRE¹⁵. No todos los gobiernos locales registran sus AII frente a la SRE, por lo que este registro no incluye la totalidad de AII existentes; sin embargo, incluye todos los AII que son reconocidos como legales por el gobierno mexicano y que son legalmente exigibles de acuerdo al derecho internacional y nacional. En enero de 2011, el RAII incluía 368 AII firmados por los gobiernos locales mexicanos y sus contrapartes en el mundo. En las siguientes tablas y párrafos, se hace un análisis estadístico de estos AII de acuerdo a su fecha de firma, contraparte y contenido.

Estado	AII	% total	1981- 1985	% total	1986- 1990	% total	1991- 1995	% total	1996- 2000	% total	2001- 2005	% total	2006- 2010	% total
Ags	3	0.82%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	3	100.00%	0	0.00%
BC	7	1.90%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	28.57%	3	42.86%	2	28.57%
BCS	0	0.00%	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.
Camp	7	1.90%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	28.57%	5	71.43%	0	0.00%
Coah	6	1.63%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	5	83.33%	1	16.67%
Col	1	0.27%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	100.00%	0	0.00%	0	0.00%
Chis	14	3.80%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	14.29%	12	85.71%
Chih	15	4.08%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	4	26.67%	11	73.33%
DF	13	3.53%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	7	53.85%	2	15.38%	4	30.77%
Dgo	2	0.54%	0	0.00%	1	50.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	50.00%
Gto	17	4.62%	0	0.00%	0	0.00%	1	5.88%	7	41.18%	6	35.29%	3	17.65%
Gro	4	1.09%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	25.00%	0	0.00%	3	75.00%
Hgo	14	3.80%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	4	28.57%	10	71.43%
Jal	86	23.37%	0	0.00%	0	0.00%	3	3.49%	21	24.42%	33	38.37%	29	33.72%
EdeM	29	7.88%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	11	37.93%	12	41.38%	6	20.69%
Mich	28	7.61%	1	3.57%	0	0.00%	0	0.00%	4	14.29%	8	28.57%	15	53.57%
Mor	5	1.36%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	20.00%	1	20.00%	3	60.00%

14. Ver LUNA, Juan Carlos y BALLESTEROS, Humberto: "Actualidad de los hermanamientos mexicanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 74, marzo-junio, México, 2005, p. 17.

15. Ver: <http://www.sre.gob.mx/gobiernoslocales>.

Nay	2	0.54%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	100.00%	0	0.00%
NL	32	8.70%	0	0.00%	1	3.13%	9	28.13%	13	40.63%	4	12.50%	5	15.63%
Oax	8	2.17%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	12.50%	1	12.50%	6	75.00%
Pue	13	3.53%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	7.69%	6	46.15%	6	46.15%
Qro	8	2.17%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	12.50%	3	37.50%	4	50.00%
QRoo	15	4.08%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	7	46.67%	2	13.33%	6	40.00%
SLP	10	2.72%	0	0.00%	0	0.00%	1	10.00%	0	0.00%	3	30.00%	6	60.00%
Sin	0	0.00%	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.
Son	0	0.00%	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.
Tab	2	0.54%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	50.00%	1	50.00%
Tams	5	1.36%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	20.00%	3	60.00%	1	20.00%
Tlax	2	0.54%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	50.00%	1	50.00%	0	0.00%
Ver	12	3.26%	0	0.00%	1	8.33%	1	8.33%	3	25.00%	3	25.00%	4	33.33%
Yuc	3	0.82%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	3	100.00%
Zac	5	1.36%	0	0.00%	0	0.00%	1	20.00%	0	0.00%	2	40.00%	2	40.00%
Total	368	100.00%	1	0.27%	3	0.82%	16	4.35%	85	23.10%	119	32.34%	144	39.13%

Como se puede observar en la Tabla 1, se presenta una variación significativa en el número de AII's firmados por las entidades federativas mexicanas. Este número varía desde 0 (Baja California Sur, Sinaloa and Sonora) a 86 (Jalisco). La gran mayoría de AII's (288 de 368, representando 78.26% del total) han sido firmados por sólo 12 estados (aproximadamente 1/3 de las 32 entidades federativas mexicanas). Los estados más activos son: Jalisco (86), Nuevo León (32), Estado de México (29), Michoacán (28), Guanajuato (17), Chihuahua (15), Quintana Roo (15), Chiapas (14), Hidalgo (14), Distrito Federal (13), Puebla (13), y Veracruz (12), todos ellos con más de 10 AII's (ver Tabla 2).

AII's	Cantidad de Estados	Estados
0-10	20	Resto
11-20	8	Guanajuato (17), Chihuahua (15), Quintana Roo (15), Chiapas (14), Hidalgo (14), Distrito Federal (13), Puebla (13) y Veracruz (12)
21-30	2	Estado de México (29) y Michoacán (28)
30-40	1	Nuevo León (32)
40+	1	Jalisco (86)

La gran mayoría de AII's (95.92%) se firmaron después de la entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994 y, desde entonces, ha aumentado sustancialmente su negociación y firma. Durante el gobierno de Miguel de la

Madrid (1982-1988), sólo se firmaron 2 AIIs (0.54%); el número creció consistentemente en las siguientes administraciones presidenciales: Salinas, 16 (4.35%); Zedillo, 86 (23.37%) y Fox, 119 (32.34%). Durante la actual administración del Presidente Calderón (2006-2012), en sólo 4 años de gobierno (2006-2010), 145 AIIs (39.40%) fueron firmados y depositados en el RAII de la SRE (ver Tabla 3).

Miguel de la Madrid (1/12/1982-30/11/1988)	2	0.54%
Carlos Salinas (1/12/1988-30/11/1994)	16	4.35%
Ernesto Zedillo (1/12/1994-30/11/2000)	86	23.37%
Vicente Fox (1/12/2000-30/11/2006)	119	32.34%
Felipe Calderón (1/12/2006-30/11/2012)	145	39.40%

Con respecto al orden de gobierno que firma el AIIs, existe un balance entre gobiernos estatales y municipales: 57.88% son firmados por autoridades municipales y 42.12% por los estados. La mayor proporción de contrapartes internacionales son gubernamentales, concentrando el 88.59% de todos los AIIs. Unos pocos han sido firmados con organizaciones internacionales (5.16%), organizaciones no gubernamentales (1.36%), y socios privados (4.89%), la mayoría de ellos universidades y centros de investigación.

En términos de las regiones del mundo con las cuales se establece la CIDpD, 36.96% de los AIIs han sido firmados con países de América del Norte (Estados Unidos y Canadá), 30.43% de América Latina y el Caribe, 14.13% con Europa, particularmente España (8.15% del total y 57.68% de los europeos), 13.04% con Asia, 0.82% con África y Oceanía, y 4.62% con socios globales, como organizaciones internacionales. Casi el 60% de todos los AIIs constituyen Acuerdos de Hermanamiento (57.61%) entre ciudades o municipios mexicanos y sus contrapartes en el mundo, particularmente de América del Norte, América Latina y España. Por último, con respecto a las áreas de cooperación comprendidas en los mismos¹⁶, destacan las siguientes: cultura (62.23%), educación (56.52%), turismo (48.64%), comercio (45.92%), inversión (39.67%), medio ambiente (23.64%), ciencia y tecnología (23.10%), recursos humanos (13.59%), desarrollo urbano (9.24%) y seguridad pública (5.43%), entre muchos otros¹⁷.

Otro mecanismo que han puesto en marcha los gobiernos locales mexicanos para posicionarse en el contexto internacional ha sido la apertura de oficinas

16. El total suma más que 100% ya que los AIIs generalmente cubren más de un área de cooperación.

17. Para una mayor información respecto a este tema, se recomienda consultar: SCHIAVON, Jorge: "Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México", en MAIRA, Luis (editor): *La política internacional subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, pp. 135-176.

estatales o municipales que atienden directamente el tema de la CIDpD. Varios estados mexicanos y municipios ya cuentan con este tipo de oficinas, las cuales gestionan de manera directa los programas de cooperación descentralizada. Otras de las actividades que se llevan a cabo para fomentar la cooperación descentralizada son las visitas que realizan los gobernadores de los estados y los presidentes municipales a otros países. Estas giras tienen igualmente el propósito de atraer inversiones extranjeras, promover el turismo del estado, promocionar los productos locales, firmar acuerdos de cooperación, visitar a las comunidades en el exterior, estrechar lazos culturales y, en general, ampliar la presencia del estado a escala internacional. De igual manera, los gobiernos locales mexicanos promueven la visita de personalidades distinguidas de la esfera mundial a sus comunidades para también establecer nuevos esquemas de cooperación descentralizada.

En el contexto de la CIDpD, una de las principales actividades es la labor de gestión de recursos ante diferentes instancias internacionales de parte de los gobiernos locales mexicanos. Varias administraciones han sido exitosas para conseguir financiamiento y así desarrollar programas locales de infraestructura, educativos, de medio ambiente y salud, entre otros. Esta labor se hace ante organismos multilaterales o agencias de cooperación, como la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI/CIDA), la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, (GTZ), entre otras¹⁸.

Estas agencias han establecido diferentes programas de cooperación con gobiernos locales mexicanos, entre los que destacan: mejoramiento de la calidad del aire, residuos sólidos municipales, residuos peligrosos, gestión ambiental empresarial, reforestación, la erradicación de la pobreza extrema, la promoción de la equidad social y de género, el cuidado del medio ambiente, la modernización del Estado, la descentralización administrativa, entre otros temas. Un ejemplo muy exitoso en este sentido es el estado de Chiapas. En 2004, este estado firmó un convenio de financiamiento con la Unión Europea (UE), a partir del cual recibió 15 millones de euros para reforzar el trabajo del gobierno del estado en el combate a la pobreza y la conservación de la selva Lacandona. El estado también mantiene relaciones con organismos internacionales, como la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

18. Una lista de las diferentes Agencias que tienen programas con México se puede encontrar en: http://www.fimcoahuila.gob.mx/work/resources/bii/acervo_03.pdf.

En general, la participación de los gobiernos estatales y municipales mexicanos en la esfera de la cooperación internacional descentralizada es intensa, amplia y variada. Los cambios internos en el país (procesos democráticos, apertura comercial y descentralización administrativa) y las condiciones externas (globalización, interdependencia e institucionalización de la cooperación descentralizada) han servido de incentivos para que estos gobiernos busquen una mayor inserción en la nueva dinámica internacional.

Consideraciones finales

En los últimos años, los gobiernos locales mexicanos han incrementado su participación en la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo debido a los siguientes factores. Por un lado, el ambiente internacional ha sido propicio para desarrollar este tipo de actividades puesto que la globalización económica, la creciente interdependencia, la liberalización comercial global y el fin de la Guerra Fría han generado los incentivos para aumentar esa participación. Por otro lado, los cambios políticos y económicos de México en los últimos años han facilitado la inserción de los gobiernos locales en las actividades de la CIDpD. Asimismo, el marco legal e institucional dota a estos actores de las bases necesarias para poder proyectar este tipo de acciones.

La participación de los gobiernos locales mexicanos en los esquemas de cooperación internacional descentralizada para el desarrollo es importante porque proyecta su presencia en el contexto global y reduce su aislamiento del mundo. Es decir, entre mayor sea su actividad, mayores pueden ser los beneficios para la comunidad. Es por ello que resulta indispensable buscar mecanismos que mejoren e incrementen esta actividad. Para empezar, es necesario sensibilizar a las autoridades locales de las ventajas que conlleva la cooperación descentralizada para el desarrollo local. Ello podría llevar al convencimiento de que invertir en esta área puede resultar de beneficio para las poblaciones.

En suma, la CIDpD no es una solución al desarrollo local; es simplemente un complemento que coadyuva a impulsarlo. Dada la creciente globalización e interdependencia y los cambios internos, es de esperarse que los gobiernos locales mexicanos incrementen su interés de participar en este tipo de actividades. Por ello, es fundamental que la legislación interna en México se vaya actualizando y perfeccionando para garantizar que las actividades externas de los gobiernos locales se conduzcan dentro del estado de derecho. Siempre que la participación de estos gobiernos se enmarque dentro de dicha 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. Esto supone un reto importante para la SRE, a través de la AMEXID, 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, tanto estatales como municipales, y de los grupos de interés. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, los gobiernos locales 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.

REFLEXIONES ACERCA DE MÉXICO Y LA SEGURIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

REBECKA VILLANUEVA ULFGARD*

PALABRAS CLAVE

México; Cooperación Sur-Sur; Seguridad humana; Cooperación internacional para el desarrollo.

RESUMEN

México como cooperante internacional tiene la vocación de actuar, tanto a nivel regional como global, en defensa de la seguridad humana, realizando acciones al amparo de las Naciones Unidas y con la Unión Europea. Sin embargo, al nivel regional y nacional, México enfrenta importantes retos en este sentido, especialmente en lo que se refiere a la protección de la seguridad humana de los migrantes indocumentados.

ABSTRACT

Mexico as international cooperation partner has the vocation to act both at the regional and global level in defense of human security, emphasizing the framework of the United Nations and the European Union. However, at the regional and national level Mexico faces important challenges to that vocation, especially in regard to the human security of undocumented migrants.

* Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Linnaeus, Suecia (2005). Se ha desempeñado como profesora e investigadora en la Universidad de Linnaeus así como en la Universidad de Karlstad, Suecia. Desde 2008, es investigadora y profesora en el Instituto Mora.

Introducción

El presente artículo pretende contribuir a una problematización de la noción de la seguridad humana en relación al papel que pretende jugar México en el ámbito de la cooperación internacional, pero sin hacer referencia al amplio debate entre los académicos y la esfera política o la sociedad civil en torno a esta noción¹. No obstante, resulta fundamental mencionar en este escrito las bases del concepto “seguridad humana” y sus retos actuales. El artículo también pone como ejemplo la forma de cooperar de México en torno a la seguridad humana en el marco de la Unión Europea (UE) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por último, se argumenta que México es un país de doble moral siendo que, en el contexto internacional, apoya y promueve el principio de seguridad humana; sin embargo, a nivel local y regional no lo respeta suficientemente, evidenciándose ello en el trato que se le da a los migrantes indocumentados que atraviesan el país hacia Estados Unidos.

Seguridad humana y cooperación internacional

El concepto seguridad humana se introdujo por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994 y se ha relacionado con otros temas como pacificación, control de armas, desarme, derechos humanos, refugiados, seguridad alimentaria, responsabilidad social empresarial, prevención del crimen transnacional, violencia de género, entre otros. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano presentado en 1994 por el PNUD, la seguridad humana tiene un carácter multidimensional, interdependiente, universal y preventivo. La seguridad se refiere a la vida y salud de la persona, la familia y la comunidad (preocupación por la dignidad humana). Tiene un interés principal en la forma en que la gente vive en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado, a las oportunidades sociales y a la vida en conflicto o en paz².

En relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se ha argumentado que “son una expresión de un compromiso colectivo para transformar los valores universales de derechos humanos, solidaridad y respeto por la

1. Véase, por ejemplo, BÁRCENA COQUI, Martha: “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 59, Febrero 2000, pp. 45-57. BOER, Leen y Ad KOEKKOEK: “Development and Human Security”, *Third World Quarterly*, vol. 15, n° 3, 1994, pp. 519-522, entre otros.

2. Véase UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP): *Redefining Security: The Human Dimension*, UNDP, Nueva York, 1994, y UNDP: *Human Development Report 1994*, UNDP, Nueva York, 1994.

dignidad humana en una realidad práctica al servicio de la población más pobre del planeta, quienes viven una desesperada lucha por sobrevivir día con día. Estos valores son el fundamento concreto del concepto de seguridad humana”³. También se puede decir que los retos recurrentes para alcanzar la paz y la estabilidad, así como concretar la seguridad humana en el mundo, aluden a “los nuevos peligros que acosan los caminos hacia los objetivos comunes que son bien conocidos. La disrupción del clima, la crisis alimentaria, el abasto de energía, el acceso al agua y otros fenómenos tan complejos como la migración, se han convertido en parámetros esenciales para nuestro desarrollo y para crear estrategias en la reducción de la pobreza”⁴.

De acuerdo con Kaldor *et al.*, el indicador que más se acerca a una medida de seguridad humana es el número de personas desplazadas, que son víctimas de inseguridad física y material⁵.

Siguiendo a Kaldor *et al.*, “la praxis de la seguridad humana tiene que ver en la forma en que este concepto doctrinal se traduce en acción práctica y si es útil como guía de acción para los diseñadores de política, planificadores y expertos en la materia”⁶. En este punto, la dificultad en la puesta en práctica del término “seguridad humana” en el plano nacional e internacional, reside en su carácter divergente en tanto que encierra dos aproximaciones diferentes acerca de las libertades fundamentales del individuo. El problema yace en la selectividad aplicada a las diversas agendas nacionales de seguridad humana, las cuales son formuladas por estructuras tecnocráticas, los ministerios a cargo y las diferentes preferencias de la política exterior nacional.

En el marco de la política exterior de México se habla de la necesidad de contribuir a la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. El supuesto de que el Estado es el encargado de garantizar y promover la seguridad de las personas dentro de su territorio, hace pensar en la compatibilidad del principio de la seguridad humana con los valores que han regido la vida nacional dentro y fuera de las fronteras⁷. De

3. Aunque la cita proviene de un representante de la Unión Europea, se puede argumentar que refleja el posicionamiento de los tomadores de decisiones en otras organizaciones internacionales y regionales. MICHEL, Louis: “Speeches: Guaranteeing human security by achieving the Millennium Development Goals and establishing good governance”, 2008/05/28. European Union. Delegation of the European Commission to Japan. Louis Michel, European Commissioner for Development and Humanitarian Aid, <http://www.deljpn.ec.europa.eu/home/speech_en_Speech%2006/2008.php>.

4. *Ibidem*.

5. *Ibid.*, p. 279.

6. *Ibid.*, p. 274.

7. LEAL MOYA, Leticia: “Seguridad humana. La responsabilidad de proteger”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n° 114, México, Septiembre-Diciembre 2005, <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/114/art/art5.htm>>. [Consulta 3 de abril de 2011.]

acuerdo con la nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, las acciones del Estado Mexicano en cuanto a la cooperación internacional para el desarrollo...

... tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad⁸.

México y la seguridad humana en el contexto de las Naciones Unidas

Sobre este tema podrían relatarse diversas acciones ejercidas por el Estado mexicano, pero por razón de espacio mencionamos dos ejemplos. Primero, en el caso reciente de la violencia contra la población civil en Libia bajo los manos del Presidente Muamar Gadafi, se justificó, a través de una Resolución en el Consejo de Seguridad de la ONU, la intervención militar bajo la doctrina “Responsabilidad de Proteger”, disponible para la comunidad internacional desde 2005. México, junto con la gran mayoría de los países miembros de la ONU, expresó su apoyo a esta Resolución⁹.

Segundo, en el año 2006 se estableció en la ONU el Grupo Amigos de la Seguridad Humana (FHS por sus siglas en inglés), copresidido por Japón y México, e integrado por 34 Estados miembros. El propósito del FHS es constituirse en un foro informal para los Estados miembros de Naciones Unidas así como para otras organizaciones internacionales, con el fin de discutir el

8. Diario Oficial de la Federación, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Art. 1, México, México, 6 de abril de 2011.

9. Véase, s/a, Intervención de México, sesión especial sobre Libia, Consejo de Derechos Humanos. 15º periodo extraordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. Intervención de México sobre “La situación de los derechos humanos en Libia”, Ginebra, a 25 de febrero de 2011, <http://mision.sre.gob.mx/oi/index.php?option=com_content&view=article&id=391%3Aintervencion-de-mexico-sesion-especial-sobre-libia-consejo-de-derechos-humanos&catid=18%3Acontenidointervenciones&Itemid=79&lang=es>

concepto de seguridad humana desde diferentes ángulos de tal manera que se llegue a una comprensión común sobre éste y se exploren esfuerzos de colaboración para su aplicación en las actividades de la ONU. En este marco, México, a través del Embajador Claude Heller, Representante Permanente frente de la ONU, fue coordinador conjunto de la 6ta reunión del FHS, realizada el 4 de junio de 2009 en Nueva York. Representantes de 96 Estados miembros y 20 organizaciones de la ONU participaron en la dicho encuentro, que registró la mayor asistencia desde que el Grupo se estableció en octubre de 2006. Como se ha señalado, en el marco de este tipo de convocatorias se conforma un foro informal de composición abierta para Estados miembros y diversas las Organizaciones de la ONU para discutir temas de seguridad humana, se abordan distintos asuntos como personas desplazadas, derechos de las mujeres, reconstrucción de sociedades posguerra, por mencionar algunos. En la misma reunión, el brote de la pandemia de gripe AH1N1 en el 2009 fue destacada por los representantes de México como una importante lección sobre la importancia de colocar los temas de salud como un tema prioritario en la agenda internacional y sobre la necesidad de garantizar los principios de transparencia, la solidaridad y la cooperación internacional frente a las amenazas sanitarias relacionadas con la seguridad humana. A este respecto se mencionó que si bien la preparación nacional y los mecanismos de respuesta locales juegan un papel importante en la mitigación de la propagación de enfermedades transmisibles, la crisis con la AH1N1ofreció una oportunidad para aprender, innovar y mejorar los sistemas nacionales de salud a nivel mundial mediante la cooperación con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y entre los Estados miembros de la ONU¹⁰.

Además, de este tipo de acciones, México es partidario del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana que se instauró en 1999 bajo la iniciativa de Japón y la Secretaria de la ONU. Mediante esta estrategia se busca apoyar proyectos entre gobiernos, sociedad civil, organizaciones internacionales/regionales en los cinco continentes para mejorar las condiciones a favor de la seguridad humana.

México y la seguridad humana en el diálogo con la Unión Europea

En el marco de las relaciones entre México y la UE, y concretamente al amparo de la “Asociación Estratégica México-Unión Europea. Plan Ejecutivo Conjunto”, emitido por el Consejo Europeo el 16 de mayo de 2010, se señala que

10. s/a: “Sixth Meeting of the Friends of Human Security- New York”, United Nations Trust Fund for Human Security”, <<http://ochaonline.un.org/SixthMeetingoftheFriendsofHumanSecurity/tabid/5709/language/en-US/Default.aspx>>.

ambas partes “comparten posiciones comunes por lo que respecta a la necesidad de entender la seguridad humana desde una perspectiva integral y multidimensional, con un planteamiento centrado en la persona, independientemente de las vías para hacerlo, así como de avanzar en el diálogo sobre las dimensiones y la definición de este concepto como parte de los compromisos que emanan del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 [se refiere al Cumbre de los dirigentes del mundo, reunidos en la Sede de la ONU del 14 al 16 de septiembre, en donde se reiteró el compromiso de cumplir los ODM en el año 2015]”¹¹.

Enseguida el Documento reza que: “Con este fin, y en el marco del Grupo de Amigos de la Seguridad Humana creado en el seno de las Naciones Unidas, México en su calidad de co-Presidente buscará mayor respaldo de la UE para promover la seguridad humana en las actividades de la Organización, haciendo énfasis en las medidas tendientes a reducir la pobreza y favorecer el logro de los ODM. Asimismo, ambas Partes promoverán la consideración de la seguridad humana en los foros multilaterales y otros espacios de diálogo pertinentes”¹².

En el citado texto, México y la UE acuerdan “establecer como parte esencial de su Asociación Estratégica una fuerte dimensión de cooperación regional y de cooperación triangular, a fin de que los beneficios potenciales de la Asociación Estratégica se extiendan a las relaciones con otras partes del mundo”¹³. En estas dinámicas de fomento a la cooperación figura obviamente el concepto de seguridad humana como un eje importante para establecer líneas de acción, aunque no se definen las estrategias o medidas concretas para lograrlas. Además, se hace mención a que México y la UE buscan “reforzar la cooperación en el ámbito de las políticas de lucha contra las drogas entre América Latina y la UE en el marco del mecanismo de coordinación y cooperación contra las drogas de la UE y ALC”¹⁴.

En el caso de cooperación triangular, la fuente oficial referida señala que, en el marco de la crisis financiera desde otoño 2008 ambas partes “convienen en la necesidad de reforzar la cooperación triangular hacia los países en desarrollo, con el fin de aprovechar al máximo los recursos destinados al desarrollo y aumentar su impacto y su efectividad. El doble papel de México como

11. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: “Asociación Estratégica México-Unión Europea. Plan Ejecutivo Conjunto”, 16 de mayo de 2010, 9820/1/10 REV 1 (es), <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/126&type=HTML>>, p. 12.

12. *Ibid.*, p. 13.

13. *Idem.*

14. *Idem.*

receptor y oferente de cooperación internacional para el desarrollo (CID) puede contribuir a un marco más efectivo, habida cuenta de que, por un lado, comparte muchos de los retos y realidades a los que se enfrentan esas naciones y, por otro lado, cuenta con fortalezas en sus instituciones y su personal dedicado a la promoción y gestión de la cooperación internacional”¹⁵. En este sentido, se puede mencionar el terremoto en Haití en 2010 y sus devastadores consecuencias para sus ciudadanos. Tras ello, por citar tan sólo un ejemplo¹⁶, ante esta catástrofe México se ha destacado como un importante oferente de ayuda para mitigar los impactos del desastre, acontecimiento que afecta la seguridad humana de los haitianos. Desde esta perspectiva, es evidente que México, mediante esquemas de cooperación Sur-Sur o triangular realiza acciones pertinentes concretas a favor de la seguridad humana en América Latina¹⁷.

México y la seguridad humana en el contexto nacional/regional

En el año 2010, el Banco Mundial informó que el corredor México-EEUU sería el de mayor migración del planeta, contando el paso de alrededor de 11 millones 600 mil migrantes. Considerando lo anterior es conducente argumentar que para México la vinculación del tema migratorio con el de seguridad humana y la lucha contra el narcotráfico son asuntos fundamentales y urgentes de la agenda nacional. Hoy en día se puede cuestionar la condición de la seguridad humana en México y en los países centroamericanos, fracturados por sus desigualdades. Las condiciones de pobreza, la falta de oportunidades y la violencia son factores clave que empujan a la gente a migrar, lo cual ha afectado la seguridad humana de dichas personas en su paso por México hacia EEUU. Después de la masacre de 72 indocumentados en agosto 2010 en San Fernando, Tamaulipas, cuyas víctimas provinieron en mayor número de países centroamericanos, los cancilleres de Guatemala, el Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana presentaron una reacción conjunta donde solicitaban al gobierno de México la instalación de

15. *Ibidem*.

16. A este respecto, el artículo de Simone Lucatello en este número sobre el papel de México como donante de ayuda humanitaria de emergencia es esclarecedor.

17. Véase, por ejemplo, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: “Foro de Diálogo de Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Experiencia de México en materia de Cooperación con Haití.” SRE, México D.F., 28 de septiembre, 2009, <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/19/43878512.pdf>>. SRE: Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. “México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo: La experiencia de mecanismos novedosos. “La cooperación Sur-Sur: un espacio de integración regional””, Santiago de Chile, Noviembre de 2008, http://www.agci.gob.cl/seminario_sursur/docs_2008/presentaciones/MEXICO.pdf. [Consulta 9 de abril de 2011.]

un Observatorio de Derechos Humanos para proteger a los migrantes indocumentados que transitan por México, y además, la adopción, en el corto plazo, de mecanismos para evitar que se cometan hechos de violencia como los referidos, y el esclarecimiento de esos asesinatos¹⁸. Ahora bien, se puede preguntar si México tiene credibilidad defendiendo la seguridad humana al nivel internacional y regional, mientras la situación a este respecto dentro del país ha empeorado sucesivamente después el año 2006. Se ha dicho que: “El Estado renunció a su responsabilidad de garantizar la seguridad humana de sus ciudadanos y los ocupantes de su territorio nacional, y en su lugar, hizo de la seguridad humana un asunto de negociación internacional. El compromiso de asegurar la migración crea una distancia enorme entre el Gobierno mexicano y las necesidades reales de las comunidades migrantes”¹⁹. Esta situación descredita al gobierno mexicano a nivel internacional en este rubro de acción interna y visibilidad exterior.

Ante ello, y como respuesta a las preocupaciones por el papel que juega el Estado mexicano en la protección de los derechos humanos de los migrantes, el Gobierno mexicano reforzó sus programas de protección a migrantes. También se creó, por iniciativa de la Secretaría de Gobernación, el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración²⁰. Adicionalmente, el 24 de mayo del 2011 el presidente de México, Felipe Calderón, promulgó una nueva Ley que despenaliza la migración ilegal, procurando proteger los derechos de los inmigrantes ante denuncias de crecientes abusos y crímenes como secuestros por el crimen organizado con complicidad de autoridades locales y federales. Sin embargo, la Ley no impresionó a los representantes de la sociedad civil. Por ejemplo, el sacerdote Alejandro Solalinde, quien es coordinador de un albergue en Oaxaca: “La política migratoria no sólo es cuestión de tomarse la foto, son hechos. Presumen que ya tienen una flamante Ley, pero no han retirado esas vergonzosas cosas de seguridad, de operativos de la policía federal contra migrantes”²¹. Así dicho, hoy en día, varias ONG’s como Familia Latina Unida, Movimiento Migrante Mesoamericano, Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (DPMH) y el Tribunal Internacional de Conciencia de los Pueblos en Movimiento, siguen

18. Cfr. s/a: “Centroamérica ante la involución mexicana”, *La Jornada*, México, 4 de septiembre, 2010, <<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/04/index.php?section=edito>>.

19. ORTEGA RAMÍREZ, Adriana Sletza y GONZÁLEZ RAMÍREZ, Misael: “The necessity to reconceptualize security and international migrations: the case of Mexico”, paper para el Latin American Studies Association of Korea, 2007. <<http://www.lasak.or.kr/CELAOfiles/papers/Session3/Adriana%20Sletza%20Ortega%20Ramirez%5BSession3-2%5D.pdf>>.

20. s/a: “Segob crea centro para evaluar a Migración”, *El Universal*, México, 25 de febrero, 2011, <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/747685.html>>.

21. MISELEM, Sofia: “México promulga ley en beneficio de migrantes en medio de dudas de ONG’s”, AFP, 24 de mayo, 2011. <http://mx.noticias.yahoo.com/m%C3%A9xico-promulga-ley-beneficio-migrantes-medio-dudas-ongs-203705232.html>.

difundiendo información sobre las acciones concretas que emprende la sociedad civil en México (y Centroamérica) con el objetivo de mejorar la situación de los migrantes indocumentados. No es sorprendente que estas acciones no resulten suficientes para producir un cambio sustantivo en materia de la seguridad humana de este grupo de gente en el país. Efectivamente, hoy se puede decir que la situación de la seguridad humana en México, tanto de los migrantes como de los mismos mexicanos, está empeorando²². El aumento de la violencia en la región fronteriza con EEUU muestra que todavía hay un largo camino dentro de los esquemas de cooperación regional (cooperación Sur-Sur y cooperación México-EEUU) para lograr la estabilidad y la seguridad para todas categorías de individuos transitando el continente americano.

Conclusiones

El tema de seguridad humana es importante en América Latina, como lo demuestran los proyectos e iniciativas resultantes en el marco del PNUD y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)²³. Sin embargo, el papel de México dentro de esta cooperación no es del todo claro. Al contrario, se critica que realmente esté actuando de manera activa y/o propositiva en este respecto. Al mismo tiempo, México recibe acciones de cooperación de otros países y mecanismos multilaterales en materia de seguridad humana, por ejemplo (y sólo por mencionar algunas acciones representativas) de Japón y más específicamente del Programa de Asistencia para Proyectos Comunitarios y de Seguridad Humana, cuyo objetivo principal es “brindar asistencia financiera no reembolsable a las organizaciones no gubernamentales (ONG’s), hospitales, escuelas de educación básica, dependencias estatales y municipales entre otras asociaciones (sin fines de lucro) para ayudar a ejecutar sus proyectos de desarrollo [...] a nivel comunitario”²⁴. Otro ejemplo proviene de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, a saber, el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) que pretende “abarcarse el conjunto de conocimientos,

22. En abril 2011 se reportaron más fosas clandestinas en Tamaulipas, generando preocupación generalizada en el mundo. Véase s/a: “La cifra de cadáveres aumenta a 145 en fosas de San Fernando”, en CNN México [en línea], 14 de abril, 2011, <<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/14/la-cifra-de-cadaveres-aumenta-a-145-en-fosas-de-san-fernando-tamaulipas>>. s/a: “Fifty-nine bodies found in Mexican mass graves”, en *Guardian*, Reino Unido, 7 de abril, 2011, <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/07/mexican-mass-grave-59-bodies-tamaulipas>>.

23. Véase s/a, “Taller Seguridad Humana en América Latina”, 17 de mayo 2011. <http://www.iidh.e.d.cr/multic/Noticias/Viewer/Default.aspx?Portal=IIDH&NOTICIAID=743b720b-7a07-45c2-af03-03b71d75f890>.

24. Véase el reporte s/a: “Embajada del Japón: Asistencia para Proyectos Comunitarios (APC)”, 2009. <http://www.hn.emb-japan.go.jp/spanish-contents/Cooperacion/APC%20Folleto%202011-1.pdf>.

técnicas y procesos, que se utilizan en el diseño y operación de programas de desarrollo rural para satisfacer las necesidades de familias y grupos de las zonas marginadas del país”²⁵.

En síntesis, se puede decir que México actúa, en la arena global, de la manera que se espera de un miembro de la comunidad internacional, tomando conciencia de los aspectos éticos y morales que la cooperación internacional incluye, pero sin pretensiones más allá de esa tibia postura en los niveles regional y local. Por cierto, cabe mencionar la iniciativa del Presidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa, la estrategia “México 2030: Proyecto de Gran Visión”, cuyo “Eje 3. Igualdad de Oportunidades; Pobreza, exclusión, y grupos vulnerables. Resultados de los talleres temáticos”, en cuyos documentos se señala que en México “hay una ausencia de programas de prevención” y “falta de acuerdo en acciones y responsabilidades en los distintos niveles de gobierno en materia de seguridad humana”²⁶. Ahora bien, quizá el bajo perfil que despliega es porque el Gobierno mexicano no hace lo suficiente para contrarrestar la crisis de credibilidad que desde hace un par de años padece, por parte de sus ciudadanos y de la gente que lo transita, en materia de seguridad humana. He aquí un importante reto para México, en donde la cooperación internacional sin duda deberá jugar un papel más trascendental.

En este sentido, a la luz de la nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se presenta un momento oportuno para México a efecto de repensar sus objetivos y acciones en este ámbito —en particular en materia de seguridad humana— de manera de que se establezca la prioridad entre las ideas, las declaraciones y las acciones a este respecto.

25. Véase s/a: “Qué es el PESA?“, PESA-México; SAGARPA, <http://www.utm.org.mx/>.

26. s/a: “México 2030: Proyecto de Gran Visión. Eje 3. Igualdad de Oportunidades; Pobreza, exclusión, y grupos vulnerables. Resultados de los talleres temáticos“, p. 60. http://www.vision2030.gob.mx/pdf/15analisis/IO_POBREZA.pdf.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL MEXICANA EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA: LA RELACIÓN MÉXICO-ESPAÑA, PUENTE ENTRE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE CON EUROPA

LUIS MIER Y TERÁN CASANUEVA*

PALABRAS CLAVE

México; Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; Cooperación internacional para el desarrollo; España; Unión Europea.

RESUMEN

Las políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación, contribuyen al bienestar de las sociedades. Estas políticas deben incorporar estrategias de cooperación internacional. La colaboración de la región latinoamericana y caribeña con Europa está fuertemente limitada por asimetrías estructurales. México y España están jugando un papel importante para incrementar dicha colaboración, propiciando un desarrollo más armónico de la región.

ABSTRACT

Public policies in science, technology and innovation, contribute to the welfare of societies. These policies should include strategies for international cooperation. The collaboration of the Latin American

* Licenciado en Física por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en donde obtuvo también la Maestría y el Doctorado en Ciencias. Es profesor del Departamento de Física de la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Ha sido Director del Sistema Nacional de Investigadores y actualmente es el Director Adjunto de Planeación y Cooperación Internacional del CONACYT.

and Caribbean region with Europe is severely limited by structural asymmetries. Mexico and Spain are playing an important role in increasing such collaboration, fostering a more harmonious development of the region.

Introducción

El presente artículo tiene como propósito brindar un panorama general de la cooperación internacional mexicana en materia de ciencia y tecnología, abordando, de manera particular, aspectos sobresalientes de la colaboración con América Latina y el Caribe (ALC), así como con Europa. En este contexto se destaca el papel que tienen México y España en la dinámica de esta colaboración.

El trabajo está dividido en seis apartados: el primero presenta de manera muy sucinta las características del sistema mexicano de ciencia y tecnología; en el segundo se esbozan los rasgos generales de la cooperación internacional mexicana en ciencia y tecnología, en las décadas recientes; el tercer y cuarto apartados están dedicados a presentar aspectos relevantes de la cooperación mexicana con Latinoamérica y el Caribe, así como con Europa, respectivamente; el quinto se refiere al papel que juegan México y España en la cooperación con los países de la región latinoamericana y caribeña y los países europeos. Por último, se presentan algunas consideraciones finales.

El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de México

La política pública en ciencia, tecnología e innovación, constituye una herramienta fundamental para el desarrollo socioeconómico de los países. Las decisiones que en esta materia se toman, y que en conjunto conforman la política de Estado de un país, han probado tener una influencia determinante en sus niveles de competitividad, crecimiento económico y bienestar social, en el mediano y largo plazo.

La estructura y características específicas de los Sistemas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) son esenciales para diseñar e implementar políticas que se ajusten a cada uno de estos sistemas, así como para la formulación de los mejores mecanismos de cooperación internacional.

El SNCTI de México se encuentra asentado sobre el modelo, bien conocido, de *la triple hélice*: gobiernos, generadores de conocimiento y empresas, así

como un conjunto de agentes vinculadores. Por parte de las entidades gubernamentales, destacan el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), como coordinador nacional de la política científica y tecnológica, las Secretarías de Economía y Educación Pública, las comisiones de ciencia y tecnología de las cámaras de diputados y senadores, así como los consejos estatales de ciencia y tecnología, que son los pares del CONACYT dentro de cada entidad federativa. Entre los generadores de conocimiento sobresalen las grandes universidades públicas de alcance nacional, una veintena de universidades públicas estatales y sólo unas cuantas universidades privadas que realizan actividades de investigación y desarrollo en ciertos nichos. Por otra parte, los centros públicos de investigación, 26 de ellos adscritos al CONACYT y varios más pertenecientes a secretarías de Estado, juegan un papel muy destacado en materia de producción científica y tecnológica. En cuanto al sector empresarial, el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT) está conformado por más de siete mil entidades que realizan, en alguna medida, actividades científicas y tecnológicas.

La política mexicana en ciencia, tecnología e innovación se encuentra enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), así como en el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012 (PECiTI)¹ y está orientada a la mejora competitiva del país. De acuerdo con el PND, las prioridades nacionales se enfocan hacia temas como alimentación, salud, educación y combate a la pobreza. Las prioridades del sector ciencia, tecnología e innovación incluyen temas globales como energía sustentable y cambio climático. Otros temas de fuerte dinámica y atención prioritaria son la biotecnología, la nanotecnología y el desarrollo de nuevos materiales. Además, los temas de biodiversidad y bioseguridad son de especial importancia para México por ser el segundo país del mundo en variedad de ecosistemas y el cuarto en riqueza de especies biológicas².

La inversión en investigación y desarrollo experimental (IDE) de México sigue siendo muy baja respecto a su PIB (0.42%), inclusive en comparación con economías emergentes, y está dominada por el sector público; 53% del total³ (en los últimos años se observa un incremento constante en la proporción que corresponde a la inversión privada).

1 El PECiTI es el plan sectorial del Gobierno Federal en materia de ciencia, tecnología e innovación cuya elaboración es coordinada por el CONACYT y su aprobación recae en el Consejo General de Ciencia y Tecnología conforme a la Ley federal en la materia.

2 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Diario Oficial de la Federación, diciembre de 2008, pp. 9-14.

3 CONACYT: *Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología, 2009*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 2010, p. 16.

La cooperación internacional mexicana en ciencia y tecnología

Las actividades de investigación y desarrollo tecnológico instrumentadas por las instituciones mexicanas a lo largo de su historia han tenido un componente de colaboración internacional de mayor o menor importancia, según el área del conocimiento. En ocasiones dicha colaboración ha estado formalizada mediante convenios celebrados entre instituciones; sin embargo, en la mayor parte de los casos se trata de relaciones que establecen los investigadores de forma personal. A lo largo de sus 40 años de existencia, el CONACYT ha venido acompañando estos esfuerzos de internacionalización, por medio de programas que apoyan la realización de proyectos conjuntos, el intercambio de investigadores, o la realización de talleres, entre otras actividades. Asimismo, los programas de becas de posgrado⁴ y los programas de apoyo a las estancias sabáticas y posdoctorales en el extranjero, entre otros, han contribuido de manera importante a la internacionalización del SNCTI. El programa de becas del CONACYT promueve además la participación de estudiantes extranjeros en los mejores programas de posgrado del país⁵.

La colaboración internacional que México ha sostenido históricamente con distintos países y regiones, en materia de ciencia y tecnología, se ha ajustado a la dinámica planteada por las necesidades de los sectores que la demandan, más que a una estrategia premeditada. Durante las últimas décadas, México ha mantenido colaboración con países como: Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Cuba, España, Estados Unidos, Francia, Hungría, India, Italia, Japón, Reino Unido y Uruguay. A pesar de la gran cercanía geográfica y cultural, y a los muchos problemas que compartimos con la región centroamericana, tradicionalmente se ha dado una cooperación muy escasa. Esta circunstancia se explica, en buena medida, por las asimetrías existentes entre nuestros países.

En el plano multilateral, los esquemas de colaboración científica y tecnológica se han venido modificando en fechas recientes, conforme a la tendencia mundial. Hasta hace algunos años, era común que los organismos internacionales financiaran proyectos científicos de grandes dimensiones, además de actividades como congresos, talleres y estancias de investigación. En las últimas

4 En 2010 CONACYT apoyó 2,779 becas para estudios de posgrado para mexicanos en el extranjero: cerca de dos tercios de éstas tienen como destino programas de posgrado europeos, cerca de un tercio corresponden a programas de Estados Unidos y Canadá y una proporción marginal corresponde a programas de América Latina, Asia, Oceanía.

5 En 2010 CONACYT otorgó 1,432 becas a estudiantes extranjeros provenientes de países de América Latina (80%), países europeos (12.5%) así como algunos estudiantes provenientes de Estados Unidos y Canadá, Asia, África y Oceanía.

décadas ha predominado el interés por impulsar proyectos de desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología y particularmente de innovación, que vinculen la generación de conocimiento con el desarrollo económico y social. En este contexto, México participa en diversos organismos internacionales que apoyan de manera especial este sector; destacan en este ámbito: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Es importante mencionar que la colaboración con la región europea ha sido siempre atractiva para los mexicanos, pues una buena parte de nuestros investigadores se han formado en universidades de esa región; así mismo, la Unión Europea (UE) ha jugado un papel preponderante en la colaboración multilateral a escala mundial, ofreciendo oportunidades de mejor nivel en áreas estratégicas de desarrollo. No obstante, la participación de las instituciones mexicanas en el Sexto Programa Marco de la UE (PM6) fue menor a la de otros países latinoamericanos, como Argentina, Chile y Brasil. Esta situación resulta más contrastante si se toman en cuenta los tamaños relativos de las economías de los dos primeros países respecto a la de México. Ello se puede explicar, en parte, por la cercanía geográfica de México con Estados Unidos, potencia mundial con la que se mantiene la colaboración internacional predominante.

Entre los principales instrumentos de la cooperación internacional mexicana en ciencia, tecnología e innovación, destacan los convenios bilaterales y los memorandos de entendimiento sectoriales que promueven la movilidad de investigadores y la realización de proyectos conjuntos. Entre los acuerdos bilaterales sobresalen los establecidos con algunos países europeos, Estados Unidos y Japón. Por otra parte, la colaboración con organismos multilaterales ha resultado fundamental para el diseño de políticas públicas orientadas al sector, así como para la implementación de buenas prácticas. La participación de México en la OCDE, el Banco Mundial, el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre otros, son piezas ejemplares de la colaboración multilateral.

Tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral, la labor realizada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica ha resultado fundamental para promover y facilitar la vinculación de las instituciones mexicanas del sector ciencia y tecnología, con sus contrapartes en el exterior, por medio de diversos mecanismos de asociación como las Comisiones Mixtas de Cooperación Técnica y Científica, la organización de Cumbres y reuniones en temas de relevancia científica, tecnológica y de innovación.

Cooperación mexicana con Latinoamérica y el Caribe

En ciencia y tecnología, México ha mantenido históricamente con los países de América Latina y el Caribe una colaboración menor a la que podría darse en virtud de las similitudes culturales, sociales y políticas que nos identifican, además de las ventajas evidentes que ello tendría para el desarrollo de la región. Uno de los obstáculos más importantes para el crecimiento de dicha cooperación es la existencia de enormes asimetrías entre algunos de nuestros SNCTI. Sin embargo, estamos convencidos de que estas brechas no constituyen obstáculos insuperables para alcanzar mayor dinamismo en la cooperación internacional de la región. En los últimos años, la conformación de un espacio iberoamericano para la ciencia, la tecnología y la innovación ha contribuido a la articulación de los sistemas nacionales de la región. España ha jugado un papel esencial en esta tarea.

Un programa importante de la cooperación en la región, es el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) que opera en el marco de la SEGIB, apoyando la realización de proyectos conjuntos y la movilidad de expertos. De manera muy destacada, a través de CYTED se financia el *Proyecto Genoma CYTED-Phas-Ibeam* en el que participan: el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina, el CNPq brasileño, el Ministerio de Ciencia e Innovación de España y el CONACYT de México. Este proyecto es emblemático, tanto por la actualidad del tema como por los países participantes, entre los que se encuentran México y España. A su vez, CYTED ha servido para generar otras iniciativas como la del Programa Innova, que busca potenciar el desarrollo tecnológico e innovación a nivel empresarial.

Otro ejemplo interesante, esta vez en el ámbito de la evaluación, es el de la formación del *Banco Iberoamericano de Expertos en Investigación y Desarrollo Tecnológico*, impulsado principalmente por México y España, y que en una primera etapa agrupa a más de 50,000 investigadores de cinco países incluyendo también a Argentina, Colombia y Uruguay.

En el plano bilateral el CONACYT ha incursionado en la búsqueda de nuevos esquemas de cooperación, como el establecimiento de *centros virtuales* en temas como nanociencias⁶ y Biotecnología. En ese contexto, están próximos a su firma los acuerdos de México con Argentina y Brasil. A través de estos centros se crearán puentes de colaboración conjunta para la generación

⁶ Área emergente de la ciencia que se ocupa del estudio de los materiales cuyo tamaño es desde cientos a décimas de nanómetros (un nanómetro es la millonésima parte de un milímetro).

de conocimiento, la formación de recursos humanos de alto nivel, así como para la consolidación de vínculos entre instituciones de investigación.

Por otra parte, México ha propuesto muy recientemente la creación de un foro de alto nivel que facilite la discusión continua en materia de políticas públicas de apoyo a la innovación, así como el intercambio de información y la concurrencia de inversiones orientadas a resolver problemas comunes. El objetivo principal de la iniciativa para la formulación de Políticas Públicas en Latinoamérica y el Caribe (PILAC) es fomentar un diálogo de alto nivel en el que participen representantes y expertos técnicos de todos los países de América Latina y el Caribe, con la finalidad de facilitar la adopción de las mejores prácticas en la materia. Hacia fines de marzo de este mismo año, tuvo lugar en la ciudad de Guanajuato (México), la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología de América Latina y el Caribe, que fue la segunda de una serie iniciada en Buenos Aires en 2010 y que, según fue acordado, precede a una siguiente reunión que se celebrará en Río de Janeiro en marzo de 2012. A la reunión de Guanajuato asistieron delegados de 19 países latinoamericanos, de Cuba y la República Dominicana. Asimismo, estuvieron presentes altos representantes de organismos internacionales como: SEGIB, CEPAL, BID, y OCDE. Adicionalmente, se contó con la presencia de la Ministra de Ciencia e Innovación de España, como invitada especial.

Uno de los seis ejes discutidos durante la reunión ministerial de Guanajuato corresponde a la iniciativa PILAC, para la cual se alcanzaron los siguientes compromisos:

- Aprovechar las capacidades y conocimientos de los países participantes y los organismos internacionales (SEGIB, CEPAL, BID y OCDE) con el interés de racionalizar esfuerzos sin crear nuevas instancias institucionales.
- Garantizar, a través de una coordinación adecuada, que los resultados de la iniciativa sean compartidos por todos los países de la región.
- Asegurar que PILAC complemente y potencie sinergias con otros esfuerzos en curso destinados a promover el tema de la innovación.
- Se reconoció que el objetivo principal de PILAC es fomentar un diálogo de alto nivel, con la participación de expertos técnicos en políticas de innovación, con la finalidad de facilitar la adopción de mejores prácticas.

Argentina, Brasil, Colombia, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay manifestaron su interés por asumir la responsabilidad de poner en marcha la iniciativa PILAC. Asimismo, se destacó que en el marco de sus

respectivos mandatos, la SEGIB, la CEPAL, el BID y la OCDE, identificarán sus puntos de contacto y los espacios de coordinación que permitan dar soporte técnico a la iniciativa PILAC.

La Cooperación internacional de México con Europa

México fue el primer país latinoamericano en firmar un acuerdo de asociación con la UE. El *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y de Cooperación México-UE* (2000) fortaleció considerablemente las relaciones bilaterales, dando origen, por ejemplo, al *Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos* (2005), que ha proporcionado un marco muy importante para el diálogo sobre política científica y tecnológica entre México y la UE, y ha contribuido a brindar un enfoque estratégico a sus actividades de cooperación internacional.

Como resultado de este acuerdo, en el curso del primer quinquenio (2005-2010) se fortaleció la cooperación, lo cual se refleja, por ejemplo, en un mayor nivel de participación de instituciones de investigación y empresas mexicanas en el Séptimo Programa Marco (PM7), en comparación con la edición previa, el PM6⁷. Esta dinámica, ha generado, a su vez, importantes iniciativas que han permitido intensificar la relación en ámbitos de interés común.

La dimensión internacional de la política de investigación de la UE se ha reforzado de manera significativa en la programación 2007-2013 del PM7, instrumento de aplicación del Espacio Europeo de Investigación (EEI). México ha intensificado su participación en este programa a través de la promoción de sus beneficios, así como del establecimiento de estructuras que faciliten la comprensión y el acceso de nuestros científicos a las oportunidades que éste brinda.

En este marco, en 2006 se aprobó el financiamiento del Programa de Cooperación Internacional para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica UE-México (FONCICYT) cuyo objetivo estratégico es fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de México a través de la cooperación científica y tecnológica con países miembros de la UE y estimular la participación de mexicanos en el PM7. El FONCICYT contó con un presupuesto total de 20 millones de euros, aportados por partes iguales. La finalización de las actividades de este programa está prevista para junio de 2012.

7. HORVAT, Manfred y BRIANS, José Luis: "Review of Science and Technology Cooperation between the European Union and the United States of Mexico 2005-2010" Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, septiembre de 2011, pp. 38-42.

El FONCICYT puso de manifiesto el enorme interés y la capacidad de la comunidad científica e industrial mexicana para articular proyectos de IDTI con socios europeos, con más de 800 expresiones de interés recibidas, que se concretaron en el financiamiento de 24 proyectos de investigación y apoyos para la constitución de 10 redes de colaboración. Es importante mencionar que investigadores e instituciones españolas participan en 27 de los 34 apoyos otorgados por el FONCICYT.

Paralelamente, destaca la creación en septiembre de 2006 de la Oficina de Cooperación México-UE en Ciencia, Tecnología e Innovación (UEMEXCYT) con sedes en las ciudades de México y Bruselas, con el propósito de difundir la información acerca de las oportunidades de cooperación en Investigación y Desarrollo Tecnológico bajo el PM6 y PM7 y servir de enlace entre las instituciones, investigadores y empresas.

Otros acuerdos destacados que han derivado de la estrategia de cooperación internacional con la UE, son: una primera convocatoria conjunta para apoyar proyectos colaborativos de investigación y desarrollo tecnológico, en el área de nano ciencias, nanotecnologías, materiales y nuevas tecnologías de producción (julio 2009), el acuerdo de colaboración con el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) del gobierno de España para fomentar la cooperación industrial tecnológica y científica entre empresas y centros de investigación de ambos países y el acuerdo de colaboración con la *Agence Nationale de la Recherche* (ANR) del gobierno de Francia, para el financiamiento de proyectos conjuntos dirigidos a promover la transferencia y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre ambos países (noviembre de 2008).

Estos acuerdos han desembocado en el lanzamiento de convocatorias conjuntas para la financiación de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación de carácter bilateral entre entidades de México y Francia, y de México y España, respectivamente. Nuevamente, se ha podido comprobar el interés de nuestra comunidad científica por colaborar con sus pares europeos.

En octubre de 2008 el Consejo de la Unión Europea decidió considerar a México como su “socio estratégico”, distinción que ha otorgado a los siguientes países: Estados Unidos (1995), Canadá (2004), Japón (2001), China (2003), India (2004), Sudáfrica (2006), Brasil (2007) y Rusia⁸.

8. FRANCO HIJUELOS, Claudia: “La Asociación Estratégica México-Unión Europea: origen y perspectivas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, septiembre de 2011, pp. 57-82.

La relación entre México y España como puente de la cooperación de la región latinoamericana y caribeña con Europa

De lo expuesto hasta ahora resulta clara la presencia de México y España en los principales instrumentos y proyectos de la cooperación científica y tecnológica entre Latinoamérica y Europa, lo cual puede apreciarse, por ejemplo, en el número e importancia de los proyectos apoyados por los programas CYTED y FONCICYT, en la participación de España, como único país europeo invitado a la referida Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología de América Latina y el Caribe, celebrada en Guanajuato en 2011 y en su papel promotor del Banco Iberoamericano de Expertos en Investigación y Desarrollo Tecnológico.

La relación entre México y España en ciencia y tecnología ha construido una base que se está volviendo cada vez más sólida para sustentar la colaboración de otros países latinoamericanos que, por su nivel de desarrollo en la materia, no podrían participar en un inicio. Esta circunstancia es congruente con la posibilidad de que México sirva de enlace entre los países centroamericanos y la UE.

De manera similar, el puente que proporciona la relación entre España y México promueve el interés de otros países europeos por colaborar en proyectos de investigación y desarrollo tecnológico con países latinoamericanos y caribeños.

La iniciativa PILAC, aunque en principio se restringe al ámbito latinoamericano y caribeño, debería incorporar también una estrategia para fortalecer la colaboración con Europa, considerando la relación entre México y España como bisagra y enlace entre las dos regiones. Esta idea es también congruente con los esfuerzos de la OCDE por incluir a los países no miembros en sus estrategias de apoyo al desarrollo global, particularmente en cuanto al crecimiento económico sustentable a través de la innovación. Para reducir de fondo las brechas que impiden la colaboración científica y tecnológica, que son estructurales, estos esfuerzos deberían incorporar también el desarrollo de capacidades de infraestructura y formación de recursos humanos de alto nivel en la región latinoamericana.

Consideraciones finales

La cooperación internacional mexicana en ciencia y tecnología ha contribuido, sin duda alguna, a fortalecer las capacidades del país para atender sus objetivos de desarrollo, así como para enfrentar los retos cambiantes que surgen

tanto en el contexto nacional como en el ámbito global. Por diversos motivos, su dinámica ha sido en general menor a la que sería posible y deseable; sobre todo tratándose de la colaboración con los países de América Latina y el Caribe y de Europa.

Como se ha demostrado a través de la implementación del Acuerdo México-UE en materia de ciencia y tecnología, uno de los elementos que puede contribuir a elevar los niveles y la eficacia de la cooperación internacional en estos rubros, es la adopción de un enfoque estratégico que establezca metas y actividades específicas y bien articuladas que permitan optimizar los recursos que México puede dedicar a la internacionalización de su SNCTI. Esta estrategia debe considerar la influencia y el papel determinante que juegan México y España en la integración de ambas regiones.

REVISTA MEXICANA DE
POLÍTICA
EXTERIOR

92

JUNIO
2011

PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

Isabel Studer **México-Canadá: el camino hacia**
y Talía Contreras: **una sociedad estratégica**

José Manuel Quijano: **Mercosur: balance y perspectivas**

Gabriel Terrés C.: **Diplomacia pública 2.0: una propuesta**
virtual para un mundo real

Fabián Herrera León: **Luis Sánchez Pontón,**
correspondiente en México
de la Sociedad de Naciones
(1933-1942)

Entrevista a Milenko Panich

INSTITUTO MATÍAS ROMERO
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Precio del ejemplar \$70.00. Suscripción por un año, 3 números, \$150.00
(en el extranjero USD \$25.00). Forme su colección. Números atrasados \$50.00 (USD \$8.00).

Instituto Matías Romero

República de El Salvador Núms. 43 y 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc, México D. F., C. P. 06080.

Informes: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, y (55) 36 86 51 48.

imrinfo@sre.gob.mx; <http://www.sre.gob.mx/imr/>.

SRE

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. EL PAPEL DE MÉXICO EN EL MARCO DE LA COP 16 DE CANCÚN

SOCORRO FLORES LIERA*

PALABRAS CLAVE

Cambio climático; Cooperación internacional para el desarrollo; México; COP 16; Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

RESUMEN

Las herramientas que regulan la cooperación internacional para el desarrollo se han venido perfeccionando a lo largo de los últimos años, con el objetivo de hacer más eficiente el uso de los siempre limitados recursos destinados a estas actividades. Al mismo tiempo, el calentamiento global impone nuevos retos y exige un marco fortalecido y altamente eficiente de cooperación que contribuya a alcanzar las metas de estabilización de la temperatura acordadas a nivel internacional. Los Acuerdos de Cancún adoptados en el marco de la COP 16 abren la puerta a una nueva era de colaboración internacional contra el cambio climático. En el caso de México, la implementación de los Acuerdos, aunados a la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dan a México una gran oportunidad de impulsar su desarrollo sustentable.

* Asesora para Cambio Climático del Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las opiniones de la autora son estrictamente personales y de ninguna forma reflejan posiciones de la Cancillería.

ABSTRACT

Efforts to strengthen international cooperation for development have been made during the previous years and countries are aware of the need to maximize the use of the always insufficient resources allocated to these activities. Global warming imposes new challenges and requires an improved and highly efficient framework of cooperation aimed at achieving the stabilization goals agreed by the international community. The Cancun Agreements adopted at the COP-16 open the door to a new era of international cooperation against climate change. In the case of Mexico, the implementation of the Agreements together with the entry into force of the Law on International Cooperation for Development complements worldwide efforts and provides Mexico with a valuable opportunity to promote its sustainable development.

Introducción

El calentamiento global constituye uno de los mayores desafíos para los países y un obstáculo sustantivo para el desarrollo y el bienestar de las poblaciones. Hacerle frente no es una opción, sino una obligación que todos los Estados deben asumir con base en sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus respectivas capacidades, la más sólida información científica disponible y con el apoyo de un esquema de cooperación internacional fortalecido y orientado a resultados.

A lo largo de los últimos años se ha acumulado una gran cantidad de datos que dejan ver que el calentamiento global tiene una relación estrecha y es producto de la actividad humana¹; que el aumento en la temperatura incide directamente en la intensidad y frecuencia de los fenómenos hídricos, entre otros fenómenos adversos que impactan a los países; y que actuar ahora para estabilizar la temperatura global implica menores costos económicos y sociales en el mediano y largo plazo, comparados con los costos de la inacción.

El régimen internacional vigente en materia de cambio climático reconoce la importancia de la acción conjunta para lograr estabilizar la temperatura global y evitar los efectos adversos de su aumento, pero requiere de herramientas concretas y efectivas que permitan materializar esos objetivos. Uno de los

1. Destaca el Cuarto Informe del Panel Intergubernamental para Cambio Climático, publicado en 2007. http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml

pilares de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático es la cooperación internacional, que determina que la efectividad de las medidas que adopten los países en desarrollo estará en función de los apoyos que éstos reciban. Todos los países están conscientes de la urgencia del tema y están actuando, pero la gran mayoría carece todavía de herramientas adecuadas para fortalecer su acción nacional y el marco internacional a este respecto es fragmentado e insuficiente.

En las Conferencias de Cancún (COP 16, diciembre de 2010, México), se dieron pasos importantes en la agenda climática internacional: se reconoció la magnitud del desafío, la necesidad de la acción fortalecida de todos y cada uno de los Estados, se acordó trabajar para evitar que el aumento de la temperatura global rebase los 2°C, se destacó la importancia de la acción gradual con miras a aumentar la ambición en la esfera de la mitigación, se reforzó la urgencia y relevancia de la adaptación al cambio climático y se diseñó un esquema de cooperación internacional en el que el impulso al desarrollo y transferencia de tecnologías limpias, el financiamiento y la construcción de capacidades tienen un papel preponderante para alcanzar las metas fijadas.

Está en curso el trabajo para materializar el marco de cooperación plasmado en los Acuerdos de Cancún adoptados en el marco de la COP 16 y los retos son aún significativos. A final de cuentas, hacer frente al cambio climático exige un cambio de modelo de desarrollo, una nueva visión en la que el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente sean las dos caras de la misma moneda. El presente artículo identifica los aspectos más relevantes de los Acuerdos de Cancún, sus implicaciones en la cooperación internacional para el desarrollo y la forma en que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobada en México el pasado mes de abril, puede contribuir a este objetivo.

Para ello, en primer lugar se recapitula la política mexicana en materia de cambio climático y los impactos del calentamiento global en el país. Posteriormente se identifican los aspectos más relevantes de los Acuerdos de Cancún en materia de cooperación internacional y sus principales retos, para terminar con la implementación de la recién aprobada Ley de Cooperación para el Desarrollo.

México y el cambio climático

México genera cerca del 1.6% de las emisiones globales de Gases de Efecto Invernadero (GEI), ocupando el décimo cuarto lugar a nivel mundial y el segundo en América Latina después de Brasil. Asimismo, 15% del territorio

nacional, 68% de la población y 71% del PIB son altamente vulnerables a los efectos del cambio climático. Precisamente por ser un país megadiverso y altamente vulnerable, la política mexicana en materia de cambio climático está orientada a fomentar la acción en la esfera de la mitigación y la adaptación dentro de las capacidades propias, y a procurar apoyos internacionales en aquellas áreas en las que el país pueda ampliar su contribución a los esfuerzos globales. La Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto, de los cuáles México es parte contratante, definen también los parámetros de la acción nacional².

México es un país en desarrollo y a diferencia de los países desarrollados, no está obligado a reducir sus emisiones de gases efecto invernadero en un porcentaje concreto. Sin embargo, ello no significa que los países en desarrollo deban permanecer ajenos a la adopción de medidas de mitigación y por el contrario, están obligados a contribuir para alcanzar el objetivo último de la Convención, que es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático³. Por supuesto que dada su condición de países en desarrollo, muchos son especialmente dependientes de la cooperación internacional para diseñar, planear y poner en marcha acciones.

Conforme a sus compromisos bajo la Convención, México elabora y actualiza regularmente programas nacionales de mitigación y adaptación; presenta reportes de avances en la instrumentación de las medidas adoptadas a través de las “Comunicaciones Nacionales” a que se refiere el artículo 12 de la Convención. México es el único país en desarrollo que ha presentado cuatro Comunicaciones: la primera en 1997 y después en 2001, 2006 y 2009, respectivamente. A la fecha, se está preparando la quinta Comunicación Nacional, con miras a ser presentada en el año 2012. La elaboración de estas Comunicaciones requiere de enorme trabajo, pericia técnica y apoyos internacionales, tema que se abordará con mayor detenimiento más adelante.

Asimismo, para asegurar que el cambio climático como tema transversal sea tenido en consideración en la planeación de actividades de las distintas dependencias, México cuenta desde el 25 de abril de 2005 con una Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), cuya Presidencia y Secretariado Técnico recaen en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En mayo de 2007 se presentó la Estrategia Nacional de Cambio Climático y a

2. Conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los Tratados Internacionales ratificados por el Senado de la República constituyen Ley Suprema de la Unión.

3. Artículo 2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

partir de ella, la Comisión Intersecretarial concluyó el Programa Especial de Cambio Climático (PECC), publicado en agosto de 2009 en el Diario Oficial de la Federación.

El Programa constituye un paso importante en la acción de México contra el cambio climático, pues en él, México asume el compromiso unilateral de reducir 50 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente anuales hacia 2012; cifra significativa si se toma en cuenta que las emisiones anuales de México ascienden a 716 millones de toneladas de CO₂ equivalente. El PECC identifica acciones específicas en materia de mitigación en los sectores energético, forestal, y de manejo de desechos, principalmente, además de la evaluación y análisis de su vulnerabilidad al cambio climático, así como la determinación de posibles medidas de adaptación a sus impactos.

El PECC es un primer paso y tanto el proceso para su diseño así como su aplicación durante los últimos años, brindan enormes lecciones para la construcción de una planeación y visión nacional de mediano y largo plazo. México, como la gran mayoría de los países en desarrollo, tiene enormes potencialidades, pero hacerlas una realidad requiere de un sustantivo esfuerzo de análisis y planeación, acompañado de una sólida, sostenida y predecible cooperación internacional. México aspira en el mediano plazo a reducir hasta 30% de sus emisiones hacia el año 2020, con relación a su escenario tendencial, pero siempre que cuente con las herramientas tecnológicas y financieras necesarias en el marco de un acuerdo global.

Los Acuerdos de Cancún en el marco de la COP 16

En diciembre de 2010 la comunidad internacional en el marco de la COP 16 adoptó los Acuerdos de Cancún como medio para fortalecer el régimen de cambio climático con base en los cinco ejes identificados por el Plan de Acción de Bali: visión de largo plazo, mitigación, adaptación, financiamiento y tecnología.

Quizás uno de los aspectos que ha quedado más claro a lo largo de los años de negociaciones que precedieron a la Conferencia de Cancún, es que lograr mitigar las emisiones y adaptarse a los impactos adversos previsibles del aumento en la temperatura global, requiere de un cambio fundamental en la planeación del desarrollo y en los patrones de producción y consumo, así como de una reestructuración de la arquitectura de cooperación internacional, de manera que impulse, incentive y apoye este cambio de paradigma.

El tema no es sencillo y de hecho es altamente sensible para los países en desarrollo en particular, si se tiene en cuenta que la emisión de gases de efecto invernadero es parte natural del desarrollo. El establecer límites a las emisiones de países en desarrollo podría afectar el derecho al desarrollo, lo que como principio es inaceptable para muchos. Al mismo tiempo, todos los países están conscientes de que la inacción no es una alternativa porque los costos en el largo plazo serán mayores desde el punto de vista económico y social, por lo que en mayor o menor grado, están llevando a cabo acciones a nivel nacional. La cooperación internacional es la clave para reducir estos temores. Desarrollo limpio implica construcción de capacidades, impulso al ciclo de las nuevas tecnologías y transferencia de las tecnologías actualmente disponibles a los países en desarrollo bajo condiciones accesibles, mayores sinergias entre los distintos actores internacionales con competencia en el desarrollo y un entorno financiero predecible y eficiente en el que la participación del sector privado vaya en aumento. En pocas palabras, de una cooperación internacional fortalecida y orientada a resultados.

En Cancún se sentaron esas bases. Entre otros temas:

1. Se identificó una visión común de cooperación a largo plazo para alcanzar el objetivo último de la Convención sobre la base de la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades de los Estados.
2. Se fortaleció la acción colectiva para evitar que el aumento en la temperatura global rebase los 2°C a través de compromisos de reducción de países desarrollados y acciones nacionales adecuadas de mitigación de países en desarrollo, bajo parámetros de transparencia.
3. Se reconoció la importancia fundamental de la adaptación y se estableció un Comité encargado de dar mayor coherencia al tratamiento del tema, orientar y apoyar técnicamente la elaboración y puesta en marcha de planes nacionales de adaptación en países en desarrollo, fortalecer el intercambio de información y promover sinergias con otros actores internacionales con competencia en el tema.
4. Se reconoció la importancia de la gestión y conservación forestal y se acordaron medidas para maximizar la contribución de los bosques a la mitigación, con el apoyo de la cooperación internacional.
5. Se estableció un mecanismo tecnológico con el objeto de acelerar las actividades en las distintas etapas del ciclo tecnológico (investigación y desarrollo, demostración, despliegue, difusión y la transferencia de tecnologías).
6. Se creó un Fondo Verde Climático con el objeto de canalizar recursos en apoyo de las acciones de mitigación y adaptación, y un Comité Permanente que contribuya a mejorar la coherencia y coordinación

en el suministro de la financiación para el cambio climático. Asimismo, se confirmó el compromiso de los países desarrollados de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales para el año 2020 a fin de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo.

Como podrá apreciarse, el marco acordado en Cancún descansa en la cooperación internacional, que pasa no sólo por actores estatales⁴. A nivel intergubernamental existen también otros órganos y programas que realizan actividades vinculadas al desarrollo y a la atención al cambio climático. La Convención sobre Diversidad Biológica, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, la Organización Meteorológica Mundial, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico son sólo algunos de los actores que han venido dando mayor cabida al cambio climático y la tendencia va en aumento. Es necesario generar espacios de colaboración institucional que respeten la autonomía de los distintos actores, pero que también eviten la dispersión de esfuerzos, la duplicación y la fragmentación.

Y al hablar de esta multiplicidad de actores, no podemos dejar fuera a la sociedad civil. Las relaciones internacionales no pueden entenderse sin su participación en la búsqueda y puesta en marcha de soluciones. En Cancún se subrayó la importancia de mantener un diálogo abierto, permanente y transparente con todos los grupos de interés, incluyendo la academia, el sector privado y las ONGs, entre otros, pues su involucramiento es crucial para alcanzar las metas que la comunidad internacional en su conjunto se ha trazado. De hecho, son los actores no gubernamentales los que muestran mayor impaciencia y frustración ante la lentitud con la que los gobiernos adoptan decisiones en temas en los que la preservación de las generaciones presentes y futuras está en juego, como es el caso del cambio climático.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: nuevos instrumentos a favor de la colaboración exterior ambiental mexicana

En este escenario fragmentado y lleno de retos, las áreas encargadas de gestionar la cooperación internacional adquieren mayor importancia. La reciente Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo publicada en el Diario

4. No debemos olvidar que al interior de los Estados existen distintas estructuras de gobierno y que muchos de los temas vinculados a cambio climático tienen dimensiones estatales y municipales. Generar la coordinación a nivel nacional es también un reto que enfrentarán todos los países.

Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, constituye una de las herramientas concretas con las que contará México para generar las sinergias y asegurar la colaboración necesaria para alcanzar los objetivos de desarrollo sustentable que el país se ha trazado.

En efecto, la Ley busca promover el desarrollo humano sustentable a través de la promoción, coordinación, evaluación y fiscalización, entre otras, de las acciones de cooperación que México lleve a cabo con otros países, tanto en su carácter de donante como de receptor. Asimismo, busca privilegiar la coordinación y colaboración enfocada a resultados.

Quizás valga la pena destacar el papel de México como país en desarrollo donante y el universo de oportunidades que ello abre para fortalecer la acción contra el cambio climático. A lo largo de los años, México ha desarrollado capacidades y generado buenas prácticas que pueden, sin duda, beneficiar a otros países en desarrollo que están llevando a cabo esfuerzos incipientes en esta esfera. Un claro ejemplo de ello es la capacidad de México para elaborar inventarios y Comunicaciones Nacionales bajo la Convención. De hecho es muy positivo que entre los objetivos de la Ley se haya incluido de manera expresa la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.

La Ley crea la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y le otorga facultades importantes, entre ellas la identificación de oportunidades de cooperación internacional en todas sus vertientes y el impulso a la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. La Agencia también coadyuvará en la elaboración del Programa de Cooperación Internacional previsto en la Ley de Planeación.

Estas tareas son indispensables, urgentes y necesarias para asegurar que los flujos de cooperación internacional se canalicen efectivamente a aquellas áreas consideradas prioritarias en los planes nacionales de desarrollo. Asimismo, aseguran seguimiento, transparencia y rendición de cuentas, al tiempo que evitan la dispersión de esfuerzos. Es un hecho que la falta de coordinación en la prestación y recepción de cooperación, puede hacer que la acción en el terreno resulte fútil.

Para alcanzar sus objetivos, la Ley contempla, entre otras, dos herramientas particularmente valiosas: El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Fondo Nacional de Cooperación. El Programa será la base de la planeación y ejecución de acciones de cooperación y debe estimular la participación de todas las dependencias y entidades del sector público así como de centros de investigación, por mencionar algunos actores relevantes. El

Fondo asegurará que se cubran los costos asociados a acciones de cooperación y recibirá y canalizará recursos externos destinados a proyectos concretos. Ello resulta especialmente útil ya que asegura la continuidad de los proyectos de acuerdo a su naturaleza y objetivos, más allá de los ciclos presupuestarios nacionales.

La creación de un registro de cooperación internacional es un instrumento útil para alcanzar los objetivos de la Ley, en la medida en que refleje de manera amplia los proyectos y acciones que se realicen a través de la cooperación internacional. El artículo 28 de la Ley señala que deben incluirse en el registro los proyectos y acciones en los que participen como receptores o donantes las dependencias de la Administración Pública Federal en cuya promoción y acuerdo participe la Secretaría de Relaciones Exteriores y/o la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo, lo que puede dejar fuera proyectos y acciones y dar una visión incompleta del escenario de cooperación. Será importante asegurar que todas las dependencias y entidades se convenzan de la utilidad de estas herramientas y reporten de manera regular y amplia los proyectos en que participen.

Vinculado al tema anterior se encuentra el reto de la coordinación entre los múltiples actores que proveen y reciben recursos de la cooperación internacional. Todavía debe arraigarse más entre las instancias federales la cultura de la coordinación. Hay ejemplos positivos de que esa colaboración genera sinergias y resultados, uno de ellos en la esfera ambiental, es trabajo realizado por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. La Estrategia Nacional y el Programa Especial de Cambio Climático elaborados por dicha Comisión han sido herramientas útiles que han abierto puertas a la cooperación internacional. Sin embargo, aún falta trabajo por hacer.

Y si la coordinación a nivel federal debe fortalecerse, la coordinación nacional enfrenta también sus propios desafíos. La planeación a nivel estatal y municipal responde mucho a las prioridades y circunstancias locales. Aunque existen esquemas de colaboración y diálogos entre autoridades de distintos órdenes de gobierno, es necesario institucionalizarlos y fortalecerlos.

La evolución en curso en la cooperación internacional contra el cambio climático

Se ha hecho referencia a los retos, a los aspectos generales de la cooperación plasmados en los Acuerdos de Cancún, a la importancia de la coordinación y planeación nacional para aprovechar al máximo las oportunidades de cooperación

internacional que representa la lucha contra el cambio climático y a la relevancia de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo adoptada por México en este esfuerzo. Conviene ahora destacar las nuevas modalidades de la colaboración en un escenario internacional en el que se aspira a una transición económica mundial.

En el Siglo XX la población mundial creció cuatro veces y el consumo de combustibles fósiles se incrementó en 14. La población sigue en aumento al igual que sus demandas de energía y alimentos, y ello genera enormes presiones en los recursos naturales⁵, que cada vez están más deteriorados y son más escasos.

Los países deben seguir creciendo, pero deben hacerlo de manera sustentable. Deben tener en cuenta los impactos de sus actividades en el medio ambiente, minimizando al máximo efectos adversos y promoviendo la conservación de los recursos naturales. El desarrollo sustentable ha sido una aspiración de la humanidad desde hace décadas, pero se ha carecido de las políticas y herramientas adecuadas para hacerla una realidad. Y no es que esas herramientas no existieran, simplemente que no se han articulado de manera eficiente ni se han fortalecido de fondo a lo largo del tiempo.

Hoy estamos llegando a un callejón sin salida en un mundo cada vez más interdependiente. Existe la consciencia de que hay que cambiar el paradigma y generar los marcos de política nacional e internacional que hagan realidad el desarrollo sustentable, distribuyendo los costos y generando oportunidades en todos los países.

A esto se agrega un escenario en el que la disponibilidad de fondos se ve dificultada por las crisis económicas. Los donantes quieren ver el mayor beneficio de los recursos que destinan a la cooperación, mientras que los receptores quieren menos burocracia, menos condicionamientos y más cooperación. Alcanzar las expectativas de ambos grupos, exige una mayor coordinación y el diseño e impulso de nuevas políticas de cooperación más eficientes.

Hay dos procesos en curso en el marco de los Acuerdos de Cancún que ayudarán a mejorar los mecanismos a través de los cuales se canaliza cooperación internacional para el cambio climático: el Fondo Verde y el Comité Permanente.

El Fondo Verde canalizará financiamiento a países en desarrollo para la puesta en marcha de acciones, proyectos, programas etc. que tengan por objeto la

5. OECD, Green Growth Strategy Synthesis Report. Document C (2011)29; p. 5.

mitigación o adaptación y lo hará bajo parámetros de transparencia. Es decir, velará porque las actividades apoyadas sean medibles, reportables y verificables, que tengan objetivos claros y se inserten en el esfuerzo mundial encaminado a generar economías bajas en carbono. El proceso de diseño del Fondo está en curso en el marco de un Comité formado por 40 expertos que entre otras cosas, propondrán métodos para aumentar la complementariedad entre las actividades del Fondo y las de otros mecanismos e instituciones de financiación bilaterales, regionales y multilaterales.

El Comité Permanente, por su parte, será un órgano encargado de formular recomendaciones para mejorar la coherencia y la coordinación en el suministro de la financiación para hacer frente al cambio climático, la racionalización del mecanismo financiero, la movilización de recursos financieros y la medición, notificación y verificación del apoyo prestado a las Partes que son países en desarrollo. Se espera que en los trabajos del Comité participen las distintas entidades financieras con competencia en el tema.

Esta coordinación será importante y permitirá que los recursos se utilicen de manera más eficiente para: construir capacidades, fortalecer los mecanismos de planeación nacional del desarrollo, mejorar políticas públicas, fomentar la innovación así como la investigación y desarrollo de tecnologías, entre otras actividades necesarias para asegurar la acción global contra el cambio climático.

Cuál será el resultado de estos procesos es todavía incierto. Pero es un hecho que el mundo tiene frente a sí una oportunidad que no puede desperdiciar. Los costos de hacerlos serían enormes y los enfrentarían con mayor rigor los países más vulnerables.

Conclusiones

Estamos en un escenario de cambio en el que los Estados deben adoptar medidas para reducir y afrontar los efectos adversos previsibles del calentamiento global. Efectos que sabemos impactarán a nuestros países y poblaciones en distintas áreas, incluyendo la productividad agrícola, seguridad hídrica, salud y biodiversidad entre otras.

Conscientes de la magnitud del reto, todos los países y organizaciones internacionales se han avocado en la última década a fortalecer la acción conjunta y a promover la acción climática. Hoy, prácticamente toda organización incorpora al cambio climático en sus actividades. Sin embargo, las acciones siguen siendo insuficientes y fragmentadas, con una efectividad relativa.

El reto es generar verdaderas sinergias entre entidades que persiguen objetivos afines y maximizar el uso de los recursos disponibles, incorporando cada vez a un mayor número de actores públicos y privados.

Los impactos del cambio climático son de tal magnitud, que exigen ser incorporados a la planeación del desarrollo de todos los países. Todavía hoy muchos carecen de estructuras y herramientas que les permitan articular debidamente a la mitigación, la adaptación y la variabilidad climática dentro de sus estrategias de desarrollo.

A nivel internacional, estamos todavía en una etapa incipiente de trabajo, con miras a abordar el cambio climático de manera integral, holística y transversal.

La experiencia demuestra que sin articulación de esfuerzos, la acción en el terreno puede resultar fútil.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo es una herramienta valiosa y útil que permitirá a México insertarse en la nueva dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo. Es indispensable darle el mayor apoyo para que se aplique a cabalidad.

En paralelo de la aplicación de la Ley, es necesario reforzar y consolidar esquemas de planeación a nivel sub-nacional, que permitan que los beneficios de la cooperación para hacer frente al cambio climático sean repartidos de manera equitativa.

México debe ampliar sus capacidades de país donante y apoyar con su experiencia y recursos los esfuerzos de países que quieren aumentar su contribución a la lucha contra el calentamiento global.

PARTE 3

AYUDA HUMANITARIA

MEXICANA

MÉXICO Y LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL: ASPECTOS CONCEPTUALES Y OPERATIVOS

SIMONE LUCATELLO*

PALABRAS CLAVE

Asistencia Humanitaria Internacional; México; Ayuda Humanitaria; América Latina y Caribe.

RESUMEN

Dados los factores que han modificado el concepto y la práctica de la Asistencia Humanitaria Internacional (AHI) en los últimos años, en este artículo se analiza el papel de México como nuevo actor de esta actividad en el presente dinámico contexto internacional, subrayando las acciones a este respecto durante el 2010, con el fin de ofrecer un marco analítico para entender el desempeño del país en este creciente campo de acción solidaria exterior.

ABSTRACT

Given the factors that have changed the concept and practice of International Humanitarian Assistance (IHA), this article analyzes the role of Mexico as a new humanitarian actor in the dynamic international context, highlighting particularly the Mexican actions of humanitarian cooperation in 2010, offering an analytical framework to understand the country's performance in this growing field of solidarity action.

* Investigador del Instituto Mora. Es egresado de la London School of Economics and Political Science (LSE) en Relaciones Internacionales (MSc) y Doctor en Análisis y Gobernanza del Desarrollo Sustentable por la Universidad Internacional de Venecia, Italia.

El actual Régimen Internacional Humanitario

Para entender el importante y creciente papel de México en torno a la Asistencia Humanitaria Internacional¹ (AHI), es necesario delinear el estado actual del sistema internacional en lo general, para tras ello definir las dimensiones en las que se enmarca el desempeño de México como creciente actor de esta actividad.

En los últimas dos décadas la AHI se ha desarrollado desde un área de la cooperación técnica de emergencia hacia un campo de cooperación más integral y de desarrollo, adquiriendo cada vez mayor importancia en los ámbitos de la gobernanza global. Es decir, la AHI, que en los años setenta y ochenta representaba una preocupación principal de grandes movimientos humanitarios internacionales como el de la Cruz Roja y otras organizaciones humanitarias no gubernamentales, ha encontrado en las últimas dos décadas un espacio relevante en la cartera de la política exterior de los gobiernos occidentales y de diversos organismos multilaterales². El crecimiento de la AHI se refleja claramente en la asignación creciente de los presupuestos de ayuda extranjera con fines humanitarios³ y la proliferación de políticas de los donantes por razones humanitarias. La asistencia humanitaria, en sus distintas variantes —incluyendo al llamado *nuevo humanitarismo* que implica las intervenciones militares con fines de ayuda humanitaria en zonas de conflicto para frenar las masivas violaciones a los derechos humanos de las zonas afectadas⁴— ocupa entonces un papel cada vez más protagónico en las carteras de cooperación de los gobiernos y de sus políticas exteriores. El régimen humanitario actual, por tanto, posee un conjunto de características que se analizan a continuación, de los cuales depende su estatus en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo actual.

En primer lugar, los gobiernos y los organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

1. Por Asistencia Humanitaria Internacional se entiende al conjunto de acciones de ayuda a las víctimas de desastres naturales o de conflictos armados, orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. (*Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo Hegoa*; ver en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>). Cabe aclarar que en la literatura no se encuentra una definición precisa de la acción humanitaria y no existe un consenso claro entre los autores y organizaciones sobre su significado y alcance. Tal es que el concepto de *acción humanitaria* es utilizado indistintamente con el de *ayuda humanitaria*, *ayuda de emergencia* o, incluso, al de *socorro humanitario*.

2. BARNETT, Michael: "Humanitarianism Transformed", *Perspectives on Politics* 3, Cambridge, n° 4, 2005, pp. 723-740.

3. GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE: *Global Humanitarian Assistance Report*, Londres, 2009.

4. El humanitarismo tradicional se refiere a políticas y acciones en campo humanitario por apoyo a emergencias ocasionadas por desastres naturales y eventos bélicos.

de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés) o la Oficina para la Ayuda Humanitaria y la Protección Civil de la Unión Europea (ECHO, por sus siglas en inglés) se enfocan cada vez más a la asistencia humanitaria en el contexto más amplio de promoción de la seguridad internacional y del desarrollo. Por ejemplo, algunos donantes como Estados Unidos y la propia Unión Europea (UE), a pesar de las diferencias de actuación de sus respectivos programas humanitarios, intervienen en las crisis humanitarias o en los desastres con estrategias de este tipo también orientadas, en la medida de lo posible, al fomento del desarrollo y la seguridad humana en el país afectado. Reflejo de ello son las estrategias humanitarias de estos países hacia Afganistán, Pakistán, Iraq, Haití, o de la UE en los Balcanes, en otros países asiáticos (en particular, después del tsunami ocurrido en 2006) o en Centroamérica con la aplicación de planes humanitarios acompañados por los llamados “instrumentos de estabilidad”⁵.

En segundo lugar, los gobiernos están comenzando a institucionalizar su respuesta humanitaria tanto a nivel nacional e internacional por medio de nuevas instituciones, a través de acciones cada vez más articuladas, instrumentos y recursos más consistentes, sin mencionar el número de actores públicos y privados especializados en el tema. A nivel nacional, diversos gobiernos han creado unidades especializadas o departamentos que se ocupan, de tiempo completo, de la asistencia humanitaria. La creación de la OCHA en los años noventa es un ejemplo primordial del grado de institucionalización global que se ha producido a este respecto. Junto a la OCHA se cuentan con otras iniciativas internacionales, como la mencionada ECHO, la Iniciativa Internacional del Buen Donante Humanitario (GHDI, por sus siglas en inglés), promovida por Canadá en el 2003⁶, el Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria del 2007⁷, así como una estrecha colaboración entre redes de apoyo a los donantes que en su conjunto reflejan el grado de institucionalización mundial que ha tenido el tema⁸.

En tercer lugar, existe en el sistema de cooperación internacional un grupo de países emergentes que han empezado a funcionar en sus respectivos ámbitos geográficos de pertenencia como relevantes actores humanitarios, debido a su experiencia acumulada en el campo y por medio de una fortalecida cooperación

5. Eufemismos para definir a las acciones de desarrollo.

6. Para mayores detalles véase “*Good Humanitarian Donorship Initiative*”, en: http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/ghd.aspx?menu_id=7

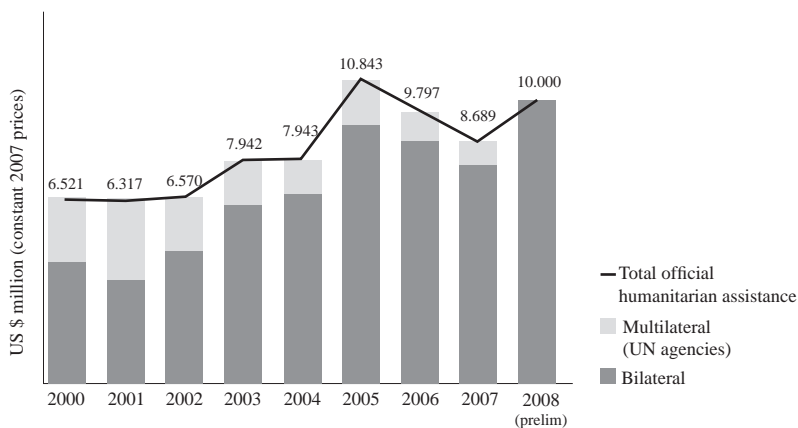
7. Para mayor información acerca del Consenso Europeo, véase “El consenso europeo sobre la ayuda humanitaria”, en: http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r13008_es.htm

8. KAUFFMANN, D.: “*Case Study: Gender, an issue of secondary importance in the interactions between ACF and its institutional donors in Darfur*”. (A espera de ser publicado) Berlin, Global Public Policy Institute, 2009.

técnica y de conocimiento en la materia. Hablamos en este caso de México, China, India, Brasil y Sudáfrica (el conocido “Grupo de los 5” —G5—). Varios de estos países, no siendo México una excepción, han dejado de ser receptores netos de ayuda humanitaria para volverse claramente donantes regionales de esta actividad⁹.

En cuarto lugar, la tendencia mundial de apoyo a la asistencia humanitaria en cuanto al rubro presupuestal ha crecido de manera exponencial por las vías multilateral y bilateral. Una creciente asignación de los recursos de ayuda extranjera con fines humanitarios y la proliferación de políticas de los donantes tradicionales y emergentes por razones humanitarias reflejan esta tendencia. Reflejo de ello es que en el año 2008 la suma de AHI rebasó a los 10 mil millones de dólares¹⁰. Desde el 2001 el porcentaje de Ayuda Humanitaria con respecto a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) osciló entre 7.5% (2001) a 10.2% (en 2005)¹¹.

Figura 1. Totalidad de la ayuda humanitaria y sus orígenes



Fuente: *Global Humanitarian Assistance Report, 2010*. Londres, 2010, p. 2.

Si bien hoy en día se cuenta con mejores niveles de institucionalización en materia humanitaria, existen también importantes límites teóricos y prácticos tanto en las políticas de ayuda humanitaria de los países que ofrecen este tipo de cooperación como de su interacción y coordinación entre sí.

9. Sin embargo, México sigue siendo receptor de AHI en el caso ocurran desastres de gran magnitud y cuando la Cancillería Mexicana lo requiera, solicitando directamente el apoyo a la comunidad internacional.

10. *Global Humanitarian Assistance: "Global Humanitarian Assistance Report 2010"*, Londres, Inglaterra p. 9.

11. Ídem, p. 12.

En términos más prácticos, el régimen humanitario actual abarca todas las formas de ayuda humanitaria que se canalizan de forma multilateral o coordinada con los países que promueven o encabezan estas acciones, basándose en el espíritu de los principios humanitarios de neutralidad, independencia e imparcialidad y acorde con las normas establecidas a través del Derecho Internacional Humanitario. Un régimen humanitario se considera “robusto” si las normas que rigen el apoyo cuentan con un alto grado de especificidad y coincidencia¹²; lo cual implica que las normas utilizadas son compartidas por una amplia gama de actores. Teniendo en cuenta estos criterios, el régimen humanitario actual parece ser bastante inestable. Muchas de las normas mencionadas, por ejemplo, el de la neutralidad, no están en disputa dentro de la comunidad humanitaria, pero tampoco se encuentran lo suficientemente especificadas como para guiar el comportamiento de actores en contextos complejos de intervención. Por ejemplo, las normas vigentes a este respecto no son capaces de guiar, con la suficiente claridad a los gobiernos donantes para proporcionar ayuda en una forma neutral en situaciones de conflicto humanitario o pos-desastre, en donde es difícil distinguir entre combatientes y civiles¹³.

En segundo lugar, al momento en que ocurre un evento catastrófico que requiere de ayuda humanitaria, una considerable cantidad de ésta no se canaliza ni coordina de forma multilateral, sino que muchos actores prestan su asistencia humanitaria por fuera del mismo régimen por medio de esquemas de intervención unilateral o mediante organizaciones establecidas en el territorio. Posteriormente, se activa la modalidad multilateral y se recurre a la organización de conferencias multilaterales de donantes —muchas veces por iniciativa de algún Estado muy comprometido— para establecer montos, rubros y la coordinación misma de la ayuda. El caso reciente del devastador terremoto en Haití en 2010 es un claro ejemplo de esta dinámica, en donde la cumbre de los donantes se llevó a cabo en Estados Unidos (Marzo-Abril 2010) cuando el terremoto ocurrió en Enero del mismo año.

La ayuda humanitaria y el caso de México

Utilizando el anterior análisis de los regímenes internacionales en materia de ayuda humanitaria, surgen algunas cuestiones importantes. En primer lugar, ¿quién forma parte de este régimen y con qué motivaciones?; en segundo

12. BOEKLE, Henning, RITTBERGER, Volker, *et. al.*: “Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory. Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung. Tübingen. n°. 34, Berlín, 1999. pp. 15-25.

13. TERRY, Fiona: “*Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*”, Cornell University Press, New York, 2002, p. 27.

lugar, ¿qué papel tienen los actores emergentes como el caso de México, y bajo qué esquemas promueven la asistencia humanitaria?

La iniciativa humanitaria depende en gran parte del comportamiento de un gobierno con respecto a tres dimensiones¹⁴. La primera es la esfera de la *contribución*; es decir, la cantidad financiera que el gobierno dispone para ofrecer asistencia humanitaria en términos del total global de las contribuciones financieras y en especie. Un mínimo de contribución al régimen internacional es representado por una aportación anual de gobiernos para la OCHA y para el Central Emergency Response Fund (CERF, por sus siglas en inglés) con ingresos voluntarios por año¹⁵. De allí se suman otras aportaciones a disposición de los gobiernos receptores para situaciones específicas.

La segunda dimensión es la del *cumplimiento*, referida a la adhesión de los gobiernos en cuanto a la adopción de las normas internacionales establecidas sobre ayuda humanitaria. El cumplimiento mínimo se refiere a la ratificación por parte del gobierno donante de los Convenios de Ginebra y a la aceptación de los principios humanitarios como guía para el otorgamiento de su asistencia humanitaria a terceros países.

La *cooperación*, la tercera dimensión, es la más estricta. Se refiere a la participación de un gobierno en la toma de decisiones en foros importantes sobre el tema. Un criterio mínimo para ser partícipe en las decisiones es cumplir al menos dos de los siguientes criterios: ser miembro de Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), ser miembro de OCHA grupo de apoyo, del Consejo Asesor del CERF y tener la capacidad de canalizar una cantidad sustancial de su ayuda por la vía multilateral.

El siguiente gráfico muestra las referidas tres dimensiones, el *continuum* de las “3 C”: la Contribución, el Cumplimiento y la Cooperación que describen el comportamiento de un gobierno en el ámbito de la asistencia humanitaria:

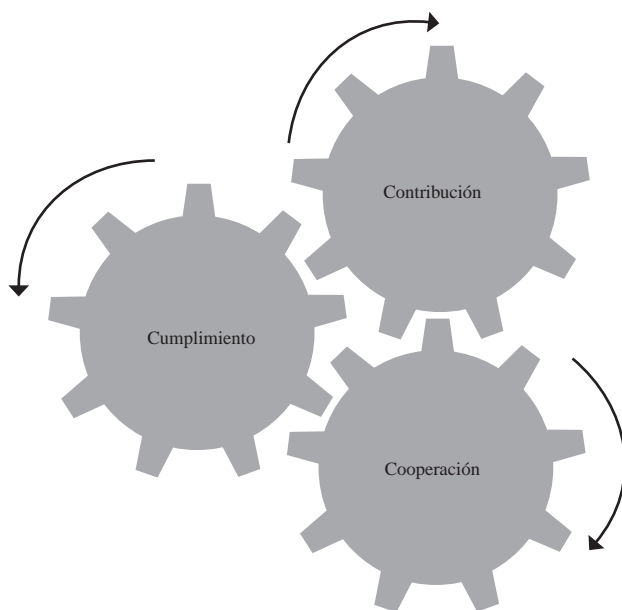
Ahora bien, en el caso de México, con respecto al régimen internacional humanitario según lo señalado en esta sección, el papel del país ha ido claramente evolucionando. Por ejemplo, en cuanto a su posición respecto al esquema de las “3 C” (cooperación, contribución, cumplimiento), se puede identificar la siguiente trayectoria: El enfoque de México en la asistencia humanitaria internacional, con base al tema de la contribución, ha ido radicalmente modificándose

14. Barnett, *op. cit.*

15. Véase en <http://ochaonline.un.org/cerf/Donors/Donors/tabid/5370/language/en-US/Default.aspx>

desde una perspectiva de receptor tradicional de ayuda humanitaria a donante de la misma. En este sentido, las cifras demuestran claramente la tendencia a la baja de México en cuanto a receptor de ayuda humanitaria. Si en el año 2000 México recibió ayuda humanitaria por más de 9 millones de dólares, en el 2007 la cifra bajó a 1.4 millones para después subir en 2010 —debido a las inundaciones en el Estado de Tabasco y la fuerte temporada de huracanes— en 6.3 millones¹⁶.

Figura 2. El continuum de las “3 C” de la Ayuda Humanitaria Internacional (contribución, cumplimiento, cooperación)



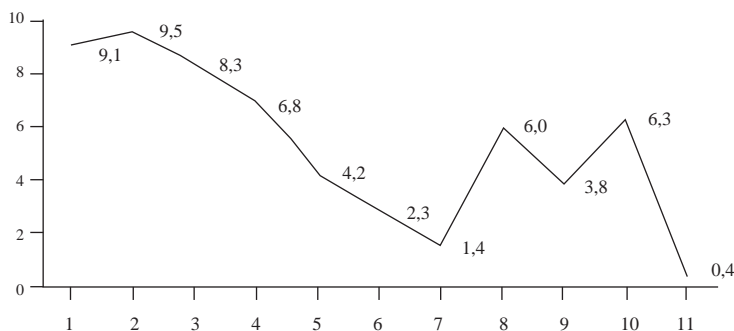
Fuente: Elaboración propia a partir de SIMMONS, Beth A. and MARTIN, Lisa L.: “International Organisations and Institutions”, *Handbook of International Relations*, Sage Publications, Londres, 2001, pp. 193-211

Si bien no hay cifras oficiales sobre los montos aportados por México en cuanto a donante (solamente hay información de aportaciones por 11 millones de dólares en el caso del terremoto de Haití en 2010), México privilegia al momento un tipo de apoyo humanitario basado en cooperación técnica (apoyo en especie, logística, etc.) y de *know-how*, cuyo valor económico es

16. Véase Anexo de Estadísticas, *Global Humanitarian Assistance Report, 2010*. Londres, Inglaterra.

difícil de establecer, pero constituye un importante elemento al momento de ofrecer ayuda humanitaria.

Figura 3. Recepción de Ayuda Humanitaria en México 2000-2011 (en mdd)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Global Humanitarian Assistance Report 2010 Country Profiles: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/country-profiles/data-tables>

En cuanto a las normas humanitarias internacionales, México cumple con los criterios de aceptación de la Convención de Ginebra y otras organizaciones internacionales e intenta adoptar las normas humanitarias multilaterales en sus operaciones internacionales. Sin embargo, parece prevalecer un *modus operandi* de la asistencia humanitaria de naturaleza prevalentemente bilateral, siendo el país muy selectivo y restrictivo en el tipo de ayuda que otorga, usualmente con base en su influencia y cercanía geográfica con los países de la región centro- suramericana y del Caribe. La modalidad bilateral tiene que ajustarse también en mayor medida a los mecanismos multilaterales de asistencia humanitaria para tener un mayor impacto. Es claro que, en la mayoría de los casos, la asistencia humanitaria bilateral de México, hasta ahora, ha estado estrechamente vinculada a un conjunto específico de intereses nacionales y acciones de política exterior, a favor de las estrategias de fortalecimiento de los lazos con los aliados estratégicos en Latinoamérica.

2010: el año de la ayuda humanitaria mexicana

El 2010 fue considerado el año por excelencia de la ayuda humanitaria mexicana hacia terceros países. En el transcurso de ese año se registraron lamentables catástrofes naturales y accidentes en América Latina y el Caribe que

motivaron a México a ofrecer AHI a aquellos países de la región con una fuerte necesidad de presencia y apoyo externo en este ámbito.

Mediante iniciativas de ayuda humanitaria desarrolladas ante contingencias y desastres sufridos por distintos países, el Estado mexicano ha brindado apoyo sistemático en la medida de sus posibilidades para que los afectados remonten primero las emergencias y después buscar las condiciones que permitan su restablecimiento y sustentabilidad. Por ejemplo, en diciembre de 2010, el Gobierno de México envió ayuda con aviones (militares) Hércules ante las inundaciones en Venezuela y Colombia y en enero de 2011 mandó una brigada de rescatistas a Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, para rescatar a personas enterradas en un edificio colapsado. Así, durante el 2010, México refrendó el perfil humanitario de su política de cooperación al instrumentar numerosas respuestas de ayuda a países del continente como Haití, Chile, Guatemala, Honduras, Belice, Colombia, Venezuela, y demás, confirmando esa posición como importante y creciente oferente de ayuda humanitaria¹⁷.

El caso emblemático de Haití

El 12 de enero de 2010 se registró un sismo de 7 grados en la escala de Richter que provocó alrededor de 220 mil muertos y 300 mil heridos, así como el derrumbe de gran parte de la infraestructura urbana y hospitalaria de ese país. Se estima que las pérdidas económicas se calculan en cerca de 8 mil millones de dólares, que representa un 120% del PIB haitiano.

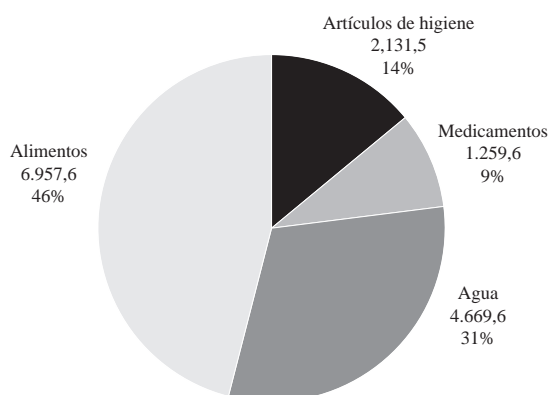
Se considera a la respuesta mexicana ante la tragedia como inmediata, y a su vez, ésta ha sido catalogada como un parteaguas de la política mexicana de cooperación, debido a la magnitud del respaldo brindado y la atención que prestó la sociedad mexicana como reacción ante esta catástrofe.

La AHI mexicana hacia Haití se dividió en dos etapas básicas: la inicial, de respuesta inmediata ante la emergencia, y de apoyo a la reconstrucción; cooperación que sigue manteniéndose. En el primer rubro, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), como coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil, se perfilaron las acciones de ayuda inmediata, siendo éstas las siguientes:

17. Para mayores detalles, revisar el documento "2010, el año de la ayuda humanitaria. Informe de ayuda humanitaria", SRE-URECI-DGTC, México, 2010.

- Envío de 1300 personas, entre paramédicos, médicos, rescatistas, ingenieros y militares especialistas en labores de ayuda y salvamento.
- Con la puesta en marcha de dos “cocinas comunitarias” de parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de Marina (SEMAR), se brindaron cerca de un millón de raciones alimenticias durante un bimestre.
- Atención médica y hospitalaria por personal especializado enviados por instituciones públicas como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y personal de la SEMAR.
- Proyección de diez funciones de cine para 72 mil personas, con apoyo de una cadena de cines mexicana.
- Envío de 15 mil toneladas de suministros de ayuda humanitaria (gubernamental y proveniente de la sociedad civil mexicana), sumado a 51.627 tiendas de campaña.

Figura 4. Ayuda brindada por México a Haití en 2010 (por toneladas y porcentaje)



Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores-Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional-Dirección General de Cooperación Técnica y Científica: 2010, el año de la ayuda humanitaria. Informe de ayuda humanitaria, SRE-URECI-DGCTC, México, 2010, p. 6.

Bajo el segundo concepto, la cooperación en la reconstrucción, después de entregada la ayuda inmediata, esta actividad constituye en la actualidad la principal estrategia de la colaboración mexicana en ese país insular. De hecho, la cooperación con Haití es considerada para algunos la mayor acción de cooperación internacional en la historia de la diplomacia mexicana¹⁸. El

18. Excelsior: “México hizo su mayor aportación de ayuda internacional en Haití”, México, en *excelsior.com.mx* el 6 de abril de 2011. Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=727967

gobierno mexicano recalcó ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que la aportación total en Ayuda Humanitaria fue en 2010 de once millones de dólares, aportando ocho millones el Gobierno, mientras que el pueblo mexicano, a través de seis fundaciones privadas (la llamada “Alianza México por Haití”), lo hizo con tres. Además, México estableció un “puente aéreo” con Haití a través del cual movilizó alrededor de 15 mil toneladas de ayuda humanitaria y personal de rescate¹⁹. En función de esto, el gobierno mexicano diseñó para Haití estrategias de cooperación de corto y mediano plazo concentradas en el sector salud con la donación de artículos sanitarios e insumos de éstos, además de facilitar una brigada médica por parte de la Armada de México que ofreció diversos servicios en este ámbito durante meses. Posterior a ello, se contempló establecer clínicas prefabricadas equipadas con capacidad de enfrentar el brote de cólera y otras acciones afines.

Entre otras medidas a largo plazo se pensó en gestionar los riesgos desde una mirada académica y educativa. Desde estas esferas, se firmaron Convenios para impartir asesorías por parte de prestigiadas instituciones de educación superior mexicanas (la Universidad Nacional Autónoma de México —UNAM—, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Colegio de México) a distintas Universidades haitianas para generar propuestas ante una reformulación de programas de estudio en ciencias sociales, en colaboración con Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Cooperación con Chile

De nueva cuenta, se generaron mecanismos de ayuda inmediata ante el terremoto sufrido por esa nación el 27 de febrero de 2010. Se apoyó tras los sismos enviando dos misiones de expertos en evaluación de riesgo y protección civil, tres toneladas de insumos sanitarios, teléfonos satelitales, misión de investigación por parte de la UNAM y un equipo empresarial con experiencia en construcción de vivienda. Asimismo, se solicitó reasignar los recursos del Fondo Conjunto de Cooperación que ambos países habían concertado en 2006 para costear proyectos de interés común, financiando para 2010 la restauración de siete escuelas México-Chile y los murales de Chillan y Concepción²⁰.

19. Notimex (Comunicado): “México participó en la reunión de las consultas sobre Haití, organizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, en *Presidencia.com.mx*, 7 de abril de 2011, Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/2011/04/mexico-participo-en-la-reunion-de-las-consultas-sobre-haiti-organizada-por-el-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas/>

20. Cabe señalar que el Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) México-Chile establece la creación del Fondo Conjunto de Cooperación cuyo fin es el financiar programas, proyectos y actividades de cooperación técnica-científica y educativo-cultural a nivel de sector público, basados en la reciprocidad, el interés común y la complementariedad, en temas político-institucional, de democracia, derechos humanos, económicos,

Con Guatemala

Guatemala atendió un doble reto: enfrentar las consecuencias de la erupción del volcán Pacaya y las inundaciones de la tormenta tropical “Agatha”, en mayo y junio de 2010, respectivamente. Aquí, una alianza entre gobierno federal, la Cruz Roja Mexicana y el estado de Chiapas, entre otros actores, logró que México donase 42 toneladas de ayuda con artículos de consumo básico, a la par del envío de misiones de expertos en reparación e instalación de infraestructura. Cabe destacar que en este contexto se elaboró una estrategia logística para que esta ayuda llegase directamente a las comunidades afectadas, elaborando una ruta de entrega que incluía los Departamentos guatemaltecos de El Quiché, Sololá, Retalhuleu, Quetzaltenango, Totonicapán, Huehuetenango y San Marcos.

Con Centro y Sudamérica

En estas regiones cercanas a México, durante el año 2010 se presentaron varios contingentes que continuaron poniendo a prueba las acciones mexicanas en cooperación internacional. Prueba de ello fueron las inundaciones que azotaron Honduras por el paso del huracán “Thomas”, que generó una epidemia de dengue clásico y hemorrágico. El gobierno mexicano, como respuesta inmediata, envió especialistas de la Secretaría de Salud para brindar capacitación a personal de hospitales hondureños. Belice fue otro país que sufrió estragos de huracanes; esta vez, con el paso en octubre de “Richard”. Ante ello, las autoridades de México, de la mano de la Cruz Roja Mexicana, envió 1,000 despensas de ayuda humanitaria al gobierno beliceño. Dicha donación se enmarcó dentro de los lazos históricos y de hermandad entre dichos países, lo cual facilita a que México haya brindado ayuda a Belice de manera constante y solidaria en casos de desastres naturales²¹.

A su vez, Colombia y Venezuela sufrieron inundaciones por intensas lluvias a fines del 2010. Por petición de ambos gobiernos, se enviaron oportunamente despensas, cobertores y colchonetas a ambos países.

ambiental, cultural, social, agropecuario, silvícola, forestal, turístico y educativo. Para mayores datos, consultar la dirección URL: http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=49446_201&ID2=DO_TOPIC

21. Para mayor información, consultar URL: <http://portal.sre.gob.mx/belice/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=180>

Japón

En marzo de 2011, como respuesta al terremoto devastador y tsunami ocurrido en Japón, país con el cual México tiene una histórica relación de cooperación internacional, en particular, en materia de prevención de desastres, este país latinoamericano se destacó por el envío de ayuda humanitaria con un monto mucho mayor que toda América Latina en su conjunto.

El Gobierno mexicano entregó al de Japón 17.3 toneladas de ayuda humanitaria formada por alimentos, agua potable y bienes básicos transportados por la SRE al país asiático. 8.4 toneladas de ayuda consistieron en “despensas familiares con aceite comestible, arroz, lentejas, frijol en grano y enlatado, azúcar, sal, cubos de consomé, galletas, latas de verduras, atún, sardina y puré de tomate. Además fueron entregados 5.5 toneladas de agua y 3.4 toneladas de estuches de higiene personal con papel higiénico, desodorante, cepillos y pasta dentales, toallas sanitarias, alcohol en gel, champú, jabón para manos y rastrillos (maquinillas de afeitar)”²². De igual forma, se envió a Japón una brigada de especialistas en búsqueda y rescate integrada por 39 mexicanos.

Conclusiones

El papel de México como actor de ayuda humanitaria internacional está evolucionando. Si por un lado el país ha dejado lentamente de ser un receptor de ayuda humanitaria para asumir un papel más protagónico y acorde a su desarrollo económico en la región latinoamericana y en el contexto internacional, el camino tomado por el país en el campo de la ayuda humanitaria muestra claramente un potencial de enorme capacidad y proyección en la región. Desde el año 2010, la transición hacia un nuevo rol mexicano de cooperación internacional en materia humanitaria está en camino. La aprobación de la reciente Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, que entre otros asuntos prevé la instalación de una Agencia de Cooperación Internacional, tendrá una importante función en el establecimiento de una clara política humanitaria, que al momento está en fase de construcción y perfeccionamiento.

Todavía es muy temprano para predecir qué lugar ocupará la ayuda humanitaria en las prioridades de la nueva Agencia, pero dado el dinamismo del tema

22. Daniel VENEGAS, “Entrega México ayuda humanitaria a Japón”, [en línea], México, *milenio.com*, 30 de marzo de 2011, Dirección URL: <http://www.milenio.com/node/682536>.

y los constantes retos climáticos que sufre el país y la región, se tendrá necesariamente que enfatizar la ayuda humanitaria como un eje de política exterior coordinado por la Agencia misma.

Teniendo en cuenta las tres dimensiones de la conducta en la asistencia humanitaria internacional por parte de México (las “3 C,” anteriormente mencionadas), se pueden establecer algunas reflexiones sobre el papel de México en este tema.

En cuanto a la participación económica y de contribución, resulta claro que las limitantes presupuestales hasta ahora han determinado un tipo de ayuda humanitaria más basada en un apoyo por especie (materiales, comida, etc.) y por medio de canales bilaterales. Esta capacidad es probable que se modifique en el mediano plazo. El tipo de ayuda humanitaria que México decide ofrecer reside en gran parte en el hecho que el país, en efecto, sigue siendo una nación en desarrollo y se enfrenta a algunos retos clásicamente asociados a esta condición en combinación, entre otros, de las limitaciones fiscales y el uso de montos pre-establecidos para el apoyo humanitario. Habría que considerar, como ejemplo, un fondo semejante al existente Fondo Nacional de Desastres Naturales, pero destinado al rubro de ayuda humanitaria internacional, el cual bien podría consistir en una subcuenta del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo que se creará en el marco de la puesta en marcha de la referida Ley federal en la materia.

En cuanto a la variable de cooperación, es importante destacar la importancia para México de ofrecer un liderazgo en la región en cuanto a la posible coordinación de respuestas frente a algún desastre en Latinoamérica. México, hasta ahora, ha venido utilizando la asistencia humanitaria como un instrumento solidario para alcanzar objetivos de política exterior sobre una base selectiva. Si bien éste, en última instancia, es el actuar de diversos donantes de AHI, el enfoque de México tiene que ser más claro entre una utilización integral de esta herramienta en combinación con otros aspectos de la política exterior del país; por ejemplo, la ayuda humanitaria se vincula necesariamente al tema de las responsabilidades internacionales en materia de paz y desarrollo con la utilización de cascos azules o fuerzas de paz de la ONU, tema aún no suficientemente debatido en México, por razones de diversa naturaleza.

Los esfuerzos que México ha ejercido en el rubro humanitario constituyen un paso adelante en materia de mayor legitimidad y presencia internacional del país en la región latinoamericana y caribeña, no solamente como socio confiable sino como puente de apoyo para las ocurrencias catastróficas en la región.

PARTE 4

RECURSOS EN INTERNET SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO

RECURSOS EN INTERNET SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO

DIANA ELIZABETH TADEO VILLEGAS*

El objetivo de esta sección es crear un directorio que contenga los enlaces de internet de algunos de los actores más representativos¹ de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) que trabajan en México. Este directorio está dividido en: 1. Organismos internacionales; 2. Agencias de cooperación bilateral; 3. Cooperación oficial de México y; 4. Redes de ONG y ámbito académico.

Organismos Internacionales

ONU México

http://www.onu.org.mx/inicio_ONU_Mexico.html

México en el Consejo de Seguridad de la ONU, bienio 2009-2010

<http://www.sre.gob.mx/csosocial/csonu/>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR)

[http://www.acnur.org/t3/index.php?id=166&tx_refugiadosamericas_pi1\[uid\]=MEX](http://www.acnur.org/t3/index.php?id=166&tx_refugiadosamericas_pi1[uid]=MEX)

* Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestra en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

1. Debido a que en México se encuentra una enorme cantidad de actores dedicados a la cooperación internacional para el desarrollo, por cuestiones de espacio no se ha incluido a la totalidad de instancias de esta naturaleza.

Banco Mundial

<http://www.bancomundial.org.mx>

Banco de Pagos Internacionales (BPI)

http://www.bis.org/about/repoffice_americas.htm

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

<http://www.iadb.org/es/paises/mexico/mexico-y-el-bid,1048.html>

Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)

<http://www.cemla.org/>

Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF)

<http://www.cocef.org/espanol/index.html>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

<http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/mexico>

Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH)

<http://www.ipgh.org/>

Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana (CINU)

<http://www.cinu.mx>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

<http://www.cepal.org/mexico/>

Corporación Financiera Internacional (CFI)

http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Mexico_Press

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

<http://coin.fao.org/cms/world/mexico/PaginaInicial.html>

Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA)

<http://www.unfpa.org.mx/>

Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

<http://www.mexico.icao.int/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

<http://www.hchr.org.mx/>

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

<http://www.onudi.org.mx/>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/484>

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

<http://www.oit.org.mx/>

Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS)

<http://www.mex.ops-oms.org/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

<http://www.undp.org.mx/>

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

<http://www.pnuma.org/>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

<http://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/index.html>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

<http://www.unesco-mexico.org/>

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU MUJERES)

<http://www.unifemweb.org.mx/>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

<http://www.unicef.org/mexico/spanish/index.html>

Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD)

<http://www.unccd.int/>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU HABITAT)

<http://www.onuhabitat.org/>

Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL)

<http://www.opanal.org/index-e.htm>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

<http://www.iica.int/Esp/regiones/norte/mexico/Paginas/Default.aspx>

Fondo Monetario Internacional

<http://www.imf.org/external/country/MEX/index.htm>

México en la Organización de los Estados Americanos

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea->

Secretaría Pro Témpace del Grupo de Río, 2008-2010

<http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/>

Conferencia Iberoamericana

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/426>

Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/558>

Cumbre de las Américas

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/559>

Grupo de los Tres

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/560>

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/564>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/565>

Comunidad Andina

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/563>

Organismos regionales especializados

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/561>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

<http://www.clad.org/>

Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERFLALC)

<http://www.cerlalc.org/>

Centro Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL)

<http://www.crefal.edu.mx/>

Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/568>

Cumbre América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/569>

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

<http://segib.org/oficina-de-representacion-mexico/>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)

<http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258>

Organización Mundial del Comercio (OMC)

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/mexico_s.htm

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

http://www.oecd.org/pages/0,3417,es_36288966_36288128_1_1_1_1_1,00.html

Agencias de Cooperación Bilateral

Europa

Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)

<http://www.gtz.de/en/weltweit/lateinamerika-karibik/638.htm>

Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)

<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/pays-d-intervention-afd/amerique-latinee-et-caraibes/pays-alc/Mexique>

Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Unión Europea (EuropeAid)

http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/country-cooperation/mexico/mexico_en.htm

Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

<http://www.aecid.org.mx/>

Asia

Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)

<http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/>

América

Agencia Canadiense de Cooperación Internacional

<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/Eng/JUD-129123843-NPT>

Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID)

http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/mexico/index.html

Cooperación Oficial de México

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

Secretaría de Relaciones Exteriores

<http://www.sre.gob.mx/>

Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC)

<http://dgctc.sre.gob.mx/>

Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos

<http://www.sre.gob.mx/index.php/mexico-en-la-organizacion-de-los-estados-americanos-oea-/555>

Tratados internacionales celebrados por México

<http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>

Participación Social de la Secretaría de Relaciones Exteriores

<http://participacionsocial.sre.gob.mx/index.php>

Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)

<http://www.ime.gob.mx/>

Dirección General de Derechos Humanos

<http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/>

Dirección de Coordinación Política

<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/>

Dirección General Adjunta de Vinculación con el Congreso

<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/component/content/article/3>

Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos

<http://portal.sre.gob.mx/cilanorte/>

Sección mexicana de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas entre México y Guatemala, y entre México y Belice

<http://www.sre.gob.mx/cilasur/>

Grupo de los cinco

<http://www.groupoffive.org/>

Proyectos y publicaciones

Iniciativa Mérida

<http://www.iniciativamerida.gob.mx/>

Documentos relacionados con la Iniciativa Mérida

<http://www.iniciativamerida.gob.mx/?page=documentos-relacionados>

Proyecto Mesoamérica

<http://mesoamerica.sre.gob.mx/>

Decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

<http://dgctc.sre.gob.mx/boletin/0311/html/ley-de-la-agencia-mexicana-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo.html>

Publicaciones de la DGCTC

<http://dgctc.sre.gob.mx/index.php/publicaciones>

Informe México de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2010

<http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/InformeDGCTC-anual-2010.pdf>

Informe: 2010, el año de la ayuda humanitaria de la política mexicana de cooperación

<http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/2010-ayudahumanitaria-dgctc.pdf>

Catálogo de capacidades nacionales de cooperación técnica, científica y tecnológica de México 2006

http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/CatalogoDeCapacidades_2006.pdf

Diálogos por el agua y el cambio climático

<http://dgctc.sre.gob.mx/index.php/component/content/article/41>

Instituciones y/o Secretarías con Asuntos Internacionales

Dirección de Política y Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)

<http://www.conacyt.gob.mx/CooperacionInetrnacional/Paginas/default.aspx>

Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias

<http://www.senado.gob.mx/internacionales/>

Asuntos Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/asuntos_internacionales/Paginas/Presentacion.aspx

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). “De México al mundo”

<http://www.demexicoalmundo.com.mx/>

Secretaría de Economía

<http://www.economia.gob.mx/swb/swb/>

Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados

<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/exteriores/>

Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT)

<http://www.bancomext.com.mx/Bancomext/secciones/home.html>

Instituto Federal Electoral (IFE). Área Internacional: Proyectos de Cooperación Internacional/Cooperación y Asistencia Técnica

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Internacional/>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Agenda internacional

<http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/Paginas/Internacional.aspx>

Secretaría de Educación Pública-Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría (DGRI-SEP)

<http://www.dgri.sep.gob.mx/>

Secretaría de Turismo (SECTUR)

<http://www.sectur.gob.mx/>

Secretaría de Salud

<http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/>

Unidad de Promoción y Asuntos Internacionales de la Secretaría de Energía

http://www.energia.gob.mx/portal/unidad_de_promocion_y_asuntos_internacionales.html

Gobiernos locales

Dirección de Vinculación con Gobiernos locales

<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/component/content/article/4>

**Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Dirección de Asuntos Internacionales**

http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/Direccion_Asuntos_Internacionales

Chiapas. Agenda Chiapas-ONU

<http://www.agendaonu.chiapas.gob.mx/pndu/>

Chiapas. Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional

<http://www.spdfs.chiapas.gob.mx/>

Ciudad de México. Coordinación General de Relaciones Internacionales

<http://www.ciudadglobal.df.gob.mx/index.jsp>

Coahuila. Dirección de Asuntos Internacionales

http://www.coahuila.gob.mx/index.php/sitios/Direccion_de_Asuntos_Internacionales

Estado de México. Coordinación de Asuntos Internacionales

<http://qacontent.edomex.gob.mx/cai/Acercadela Coordinacion/index.htm>

Hidalgo. Corporación Internacional Hidalgo (COINHI)

<http://coinhi.hidalgo.gob.mx/index.php?option=content&task=view&id=16>

Nuevo León. Unidad de Asuntos Internacionales

<http://www.nl.gob.mx/?P=uai>

Puebla. Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos

<http://www.migrante.pue.gob.mx/>

Querétaro. Unidad de Asuntos Internacionales

<http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/asuntosinternacionales/>

Otros sitios de interés

Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH)

<http://www.cndh.org.mx/newCenadeh/Nulo-cenadeh.htm>

Cumbres, Conferencias, Exposiciones (Presidencia)

<http://www.directorio.gob.mx/www.php>

Programa de Derechos Humanos entre la Unión Europea y México

<http://www.sre.gob.mx/pdhuem/>

Redes de ONG y ámbito académico

Universidades y centros de estudios

Asociación de Cooperación Académica (ACA)

<http://www.aca-secretariat.be/index.php?id=17>

Asociación Mexicana de Estudios Internacionales

<http://amei.mx/index1.html>

Asociación Mexicana para la Educación Internacional (AMPEI)

<http://www.ampei.org.mx/>

Becas Fullbright-García Robles

<http://www.comexus.org.mx/>

Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)

<http://www.cinda.cl/index.htm>

Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

www.cedes.buap.mx

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

http://www.ciss.org.mx/ciess/index.php?id=home_es

Centro de Estudios Europeos (CEE) de la UNAM

<http://www.estudioseuropeos.unam.mx/>

Dirección General de Relaciones Internacionales e Intercambio Académico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

<http://www.relacionesinternacionales.buap.mx/>

Dirección General de Cooperación e Internacionalización de la UNAM

<http://www.global.unam.mx/es/index.htm>

Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE)

<http://www.ilce.edu.mx/>

Instituto Italo-Latinoamericano (IILA)

<http://www.iila.org/IILA/preparePage.do;jsessionid=63003D1B8C544ADCEF3D65EAE4530051>

Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

<http://www.observacoop.org.mx/>

Página académica de cooperación internacional para el desarrollo

<http://www.cooperacioninternacional.mx>

Universidad Autónoma de Baja California (Coordinación de cooperación internacional e intercambio académico)

<http://www.uabc.mx/cciiia/>

Universidad de Guanajuato (Dirección de Cooperación Académica)

<http://www.comunicacion.ugto.mx/internacional/>

Red de macro universidades de América Latina y el Caribe

<http://www.redmacro.unam.mx/universidades.html>

Redes de ONG-Fundaciones

Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE)

<http://www.amaie.org/>

Ayuda en Acción

<http://www.ayudaenaccion.org/index.asp?MP=24&MS=0&TC=I&IDC=9&idpais=9&desc=zona>

Amnistía Internacional México

<http://www.amnistia.org.mx/>

Causas (Red de ONG en México)

<http://www.causas.org/v/clogin>

Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)

<http://www.cemefi.org.mx/>

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales

<http://www.consejomexicano.org/>

Directorio de Organizaciones para el Desarrollo

<http://www.devdir.org/files/Mexico.PDF>

Fundación Friedrich Naumann en México

http://www.la.fnst-freiheit.org/webcom/show_article.php/_c-1191/_nr-1/_p-1/i.html

Fundación Bill y Melinda Gates

<http://www.gatesfoundation.org/grantee-profiles/Pages/diconsa-financial-services-for-the-rural-poor.aspx>

Greenpeace México

<http://www.greenpeace.org/mexico/es/>

Médicos sin Fronteras (MSF) México

<http://www.msf.mx/web/>

Oxfam México

<http://www.oxfamexico.org/oxfam/>



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES



Invitan a suscribirse a la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, que se edita de forma cuatrimestral.

3 ejemplares: 110 USD



DATOS DE CONTACTO:

Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Circuito Mario de la Cueva s/n. Ciudad Universitaria, México, DF. CP. 04510.

Correo electrónico: publicaciones.fcyps@gmail.com

CONTENIDO

La relación de los partidos políticos y la política exterior. Los casos español y mexicano.

Consuelo Dávila Pérez

Integración y migración en el TLCAN: hacia una propuesta para superar el *status quo* de ingobernabilidad migratoria.

Tomás Millón Muñoz Bravo

La segunda frontera mexicana en materia de cooperación educativa hacia Centroamérica.

Addy Rodríguez Betanzos

El auge del consumo de cocaína en Europa: algunas implicaciones para Latinoamérica.

Santiago Ferrari

Comunicación y política en la Casa Blanca: el conflicto de Iraq y su recuperación en la opinión del mundo árabe.

Amal Abu-Warda Pérez y María Lourdes Portaña Cambón

Notas

Reseñas bibliográficas

Cronología de la política exterior de

PARTE 5

RESEÑAS DE LIBROS

MEXICANOS SOBRE

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

PARA EL DESARROLLO

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

México y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Carlos Garrocho Rangel (coordinador)
El Colegio Mexiquense, México, 2011, 339 páginas

El texto coordinado por Carlos Garrocho es el primero en México en ofrecer una evaluación puntual de las acciones emprendidas por este país con la finalidad de alcanzar las metas establecidas por la ONU tras la *Declaración del Milenio* del año 2000. Los capítulos que lo componen fueron escritos por especialistas mexicanos de seis instituciones académicas: El Colegio de México, El Colegio Mexiquense, el Instituto Nacional de Salud Pública, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Nacional Autónoma de México; y son producto del Seminario de Estudios Estratégicos e Internacionales de El Colegio Mexiquense destinado a evaluar precisamente el tema, cuya cristalización desembocó en la organización del coloquio “México y las metas del milenio” en 2008 y en el libro que aquí se reseña. Se trata, pues, de los resultados de una investigación sistemática y colegiada que se convierte ya en una referencia obligada para futuras investigaciones.

Siendo el espíritu del libro examinar los avances de México en torno a los Objetivos y de Desarrollo del Milenio (ODM), cada capítulo aborda cada uno de éstos: la reducción de la pobreza y la extrema pobreza; la cobertura educativa; la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer; la mortalidad infantil; la salud materna; el combate de enfermedades como el VIH/SIDA; la sustentabilidad ambiental; y la construcción de una agenda mundial para el desarrollo. Otros dos capítulos complementan el libro y están dedicados a reflexionar, uno, sobre el tema de la cooperación internacional para el desarrollo y, el otro, sobre la posición del gobierno mexicano ante los ODM. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones encaminadas a resaltar los obstáculos que México enfrenta para la concreción de los ODM y se plantean algunas estrategias para superarlos.

Los capítulos no son complacientes a la hora de reflexionar, por ejemplo, sobre las estrategias metodológicas impulsadas por el Banco Mundial (BM) para medir la pobreza y se critica con claridad que el umbral de la pobreza

establecido por dicha institución (1.25 USD por PPA) no puede ser una medida aceptable de estándares humanos (p. 51). De igual forma, los autores cuestionan el uso discursivo hecho por parte de las organizaciones internacionales y particularmente del Gobierno mexicano a la hora de auto calificarse en el cumplimiento de los ODM. En este sentido, se plantea que en México los alcances en materia de educación y salud son diferenciados ya que han impactado de distinta forma a sectores sociales y poblaciones tales como los grupos indígenas y las comunidades marginadas, a pesar de que las autoridades sostienen su pleno cumplimiento. También se critican las estrategias incompletas y parciales para construir una verdadera equidad de género en el país. Por estas y otras más razones, los lectores encontrarán en el libro datos, comparaciones y conclusiones que proponen una mirada estricta sobre los verdaderos alcances de lo que en su momento pretendió ser una iniciativa global ampliamente consensuada.

Esa mirada estricta, sin embargo, no deja de reconocer el hecho de que en México los ODM de alguna forma estén nutriendo la agenda política y social en el país. En el capítulo 10 del libro se plantean tanto los aciertos en México como las estrategias a este respecto, así como los cambios necesarios para que los ODM puedan cristalizarse plenamente. En este sentido, el libro, lejos de dibujar un panorama pesimista y quizá hasta desolador, termina enumerando una serie de propuestas claras y, sobre todo, alcanzables que requieren, en la mayoría de los casos, apenas un esfuerzo de coordinación entre los tomadores de decisiones y las políticas públicas necesarias para lograr los ODM en este país.

Otro acierto importante de *México y los Objetivos de Desarrollo del Milenio* es que cada capítulo se alimenta de fuentes que incluyen los trabajos de autores mexicanos y latinoamericanos que han abordado, en otros momentos y espacios, la discusión de los temas que lo componen. Resulta refrescante, por ejemplo, encontrar una bibliografía que cite a Julio Boltvinik, especialista latinoamericano sobre el combate a la pobreza, o a Graciela Vélez, una voz autorizada en los estudios de género en México, y no sólo a los autores afincados en el Atlántico Norte.

En los capítulos se echa de menos una explicación precisa sobre el contexto internacional en el que nacieron los ODM y cómo dicho contexto se ha venido transformado de manera importante por diversos acontecimientos. Es cierto que en el primer capítulo se habla de la crisis hipotecaria en Estados Unidos y su impacto global en el 2008, pero en ninguno se toca un tema central que varios autores han denominado como la “seguritización” de la agenda internacional a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Este debe

ser un fenómeno que todo analista de la cooperación internacional contemporánea no puede pasar por alto. Un detalle más del libro que pudo haberse solventado es que se reitera de manera innecesaria en cada capítulo cuáles son los ODM; su sola mención en la introducción del texto era ya suficiente.

Sin embargo, estos señalamientos son menores y el libro en su conjunto merece ser recibido por las comunidades académica y política como una contribución relevante que, como se indicó antes, no sólo revisa de manera puntual y crítica la manera en que México ha tratado de cumplir los ODM, sino que va más allá y se compromete en la descripción de acciones y estrategias que hagan efectivamente posible la cristalización de dichos objetivos.

Este puede ser el mayor atributo del libro. No exclusivamente el rigor metodológico o la argumentación clara de una perspectiva crítica como las que hay en cada capítulo, sino la aportación de una cuota de imaginación solidaria que propone ideas para discutir e implementar en la búsqueda de objetivos de alcance global y, por ello, de responsabilidad para con la humanidad.

Luis Ochoa Bilbao

Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea

Marie-Anne Coninx, Fernando Castañeda Sabido y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez (coordinadores)

México, Ediciones Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Unión Europea en México, Ediciones Gernika, 2010, 661 páginas

El 2010 marcó el décimo aniversario del Acuerdo Global México-Unión Europea. En conmemoración a este acontecimiento fue editado el libro colectivo "Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea", editado por la Delegación de la Unión Europea en México, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y su Centro de Estudios Europeos. También participaron especialistas en las relaciones México-Unión Europea adscritos a la Comisión Europea, la Secretarías de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Economía de México, el Senado de la República, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de Ecología, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Suffolk, el Centro de Investigación y Docencia Económicas,

el Colegio de San Luis, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y a la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de promoción al Desarrollo.

Por tal razón, el libro es resultado de la participación de funcionarios, académicos y miembros de organizaciones públicas mexicanos y europeos que con sus “argumentos, tanto oficiales como de la academia y la sociedad civil, vertidos en esta obra dan al lector un panorama amplio, yendo más allá de la simple exposición de datos hasta llegar a la evaluación y propuestas para mejorar las relaciones entre México y la Unión Europea” (p. 21).

Esta obra colectiva, basada en el Acuerdo antes mencionado, muestra el esfuerzo por plasmar una reflexión del recorrido, desde el momento de las negociaciones, la puesta en marcha y resultados del citado Acuerdo, incluyendo los retos inherentes a su instrumentación, desde la perspectiva mexicana y europea. En este sentido, este volumen cuenta con 32 trabajos divididos en 10 temas que van desde las negociaciones, el diálogo político y social, el sectorial en cuestiones de cohesión social, derechos humanos, medio ambiente, ciencia y tecnología, educación y cultura, comercio e inversión hasta la cooperación al desarrollo.

Los temas presentados desde diferentes ámbitos de trabajo y enfoques, nos ilustran de manera clara y analítica los diversos ejes que abarca el Acuerdo Global logrando un acercamiento a los múltiples aspectos que conforman las relaciones entre México y la Unión Europea. A través de sus seiscientos sesenta y una páginas, los autores nos adentran no sólo en las particularidades de las negociaciones, sino que nos enlazan desde el ámbito político, social y económico en el desenvolvimiento, las potencialidades, debilidades y retos de los vínculos entre México y la Bruselas Comunitaria. Para esto, nos encontramos con datos, balances y conclusiones de inestimable valor que revelan el estado y los desafíos del diálogo y la cooperación entre ambas partes.

Este estudio de las relaciones México-Unión Europea a partir del Acuerdo Global del 2000 nos dirige finalmente la mirada a unos de sus pilares: la cooperación. Los análisis de los autores nos llevan a comprender que a pesar de los avances en materia cultural por sólo mencionar un rubro, son más los retos en lo que se debe ir trabajando para que los mecanismos de cooperación sean cada vez más eficientes y con mayor impacto, sobre todo los dirigidos al desarrollo —no en balde, en este punto incluyen un estudio de la efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina—. Aún cuando México fue el primer país latinoamericano con el que la Unión Europea

suscribía un Acuerdo comercial dotándolo de un foro privilegiado, la cooperación sigue siendo principalmente de carácter comercial y económico. Ante ello, se señala que es menester continuar potenciando “las posibilidades que ofrece el Acuerdo Global, instrumento jurídico que sustenta nuestras relaciones” (p. 518), subrayando que la “cooperación debe concebirse como un instrumento que permita reforzar y profundizar los nexos políticos, económicos y culturales en el marco de la intensificación de las relaciones entre la Unión Europea y México” (p. 518).

A pesar de que el libro no cuenta con conclusiones finales como colofón de los temas abordados, los capítulos nos remiten a lo largo del texto con una serie de recomendaciones y propuestas tanto desde la perspectiva mexicana como europea —y en ello radica uno de los atractivos de esta obra— para potenciar los vínculos entre México y la Unión Europea.

Si bien el compendio tiene un carácter propositivo, sin duda se aprecian diversos desafíos de una relación compleja por su sola naturaleza. Es por ello que el libro debe entenderse también como un instrumento metodológico serio que abre el camino para seguir pensando, debatiendo y profundizando desde el ámbito político, académico y social sobre el fortalecimiento de las relaciones de México con uno de los actores más importantes en la escena internacional.

En definitiva, esta propuesta multifacética de reflexión sobre el Acuerdo Global México-Unión Europea a 10 años de su entrada en vigor nos brinda una publicación actualizada, especializada y de obligada referencia para funcionarios, investigadores, profesores y estudiantes interesados en este tópico, el cual brinda pautas para comprender las oportunidades y retos inherentes a la instrumentación de un Acuerdo de estas características.

Myrna Rodríguez Añuez

Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México

Varios Autores
Instituto Mora y Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, 304 páginas

Los trabajos presentados en la obra intitulada “Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México” son el resultado de diversos estudios de investigación, así como de los intercambios de

puntos de vista entre algunos académicos y funcionarios que tuvieron lugar en el marco del Foro Mexicana de Cooperación Internacional, evento que tuvo efecto en noviembre de 2007 en el Instituto Mora.

Durante este foro se analizó la situación que prevalece en México en términos de cooperación internacional y se evaluaron los temas fundamentales que aborda la cooperación internacional contemporánea en este tema, tales como: desigualdad y pobreza, desarrollo sustentable, equidad de género, derechos humanos, migración, democracia y participación ciudadana.

El objetivo de este libro es contribuir con la construcción de una agenda mexicana de cooperación internacional para el desarrollo, que tome en consideración las necesidades de desarrollo y lucha en contra de la pobreza en México, así como analizar la posición de nuestro país en el ámbito internacional como donante y, al mismo tiempo, como receptor de flujos de cooperación internacional.

En adición a lo anterior, esta obra trata de responder las siguientes interrogantes: ¿cuál es el estado en México en términos de cooperación internacional?, ¿cómo se desarrollan las relaciones de los distintos actores en México que han establecido vínculos de cooperación internacional con diferentes actores de las relaciones internacionales? y ¿qué retos enfrenta la evolución de la cooperación internacional en nuestro país? En este sentido, uno de los mayores méritos de este libro es que aborda los temas principales de la cooperación internacional desde una óptica propositiva y en aras de construir una agenda mexicana que aborde los temas más relevantes de la colaboración internacional.

Sin duda alguna, La edificación de dicha agenda es de suma importancia para un país emergente como México, en donde hasta hace apenas algunos años estos temas estaban reservados a las autoridades gubernamentales y, por, consiguiente, la participación de la sociedad civil era prácticamente inexistente. Como bien lo alude este libro, hoy en día es fundamental la participación de la sociedad civil con el objetivo de construir una política de cooperación internacional más transparente y democrática. Al respecto, los autores hacen hincapié en torno a la necesidad que impera en México a la luz de abrir a la opinión pública información relevante en relación a los flujos de cooperación internacional que entran y salen en México, así como en las áreas en las que es utilizada dicha colaboración, desde la perspectiva federal, estatal o municipal. En este sentido, hoy más que nunca la creación de organizaciones que supervisen la transparencia y que difundan información inherente a la evolución de la cooperación internacional en México resulta fundamental.

Por otro lado, Este trabajo colectivo está compuesto por ocho capítulos, así como por varios apéndices que fueron incorporados al texto, que son el reflejo de constituyen los documentos de trabajo presentados durante el “Foro Agenda Mexicana de Cooperación Internacional”.

Como crítica constructiva hacia esta obra, se puede mencionar que varios autores y especialistas mexicanos en materia de cooperación internacional para el desarrollo no figuran en la obra, así como que en varios casos se tocan temas que en realidad no constituyen elementos centrales de esta actividad en el país.

Finalmente la importancia de este libro, así como de los temas que aborda, es relevante debido al creciente interés que existe en la opinión pública especializada y no especializada en materia de cooperación internacional, así como por los compromisos internacionales adquiridos por México en años recientes, entre los cuales resaltan: los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México y, la creación de una la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entre otros.

Pedro Manuel Rodríguez Suárez

PENSAMIENTO INTERNACIONAL



NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la Revista Española de Desarrollo y Cooperación deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
 - LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
 - Artículos: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista*, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

- SOTILLO, José Ángel: *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2011.
- DE LA FUENTE, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*, IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla, Multilateralismo y Naciones Unidas*. IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y TEIJO GARCÍA, Carlos (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, IUDC-Catarata, Madrid 2009.
- CÁRDENAS, Laura.: *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo*, IUDC-Catarata, Madrid 2009.
- TOLEDANO, Juan Manuel; GUIMARAES, João; ILLÁN, Carlos; FARBER, Vanina: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- ECHART, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, Marco: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis Miguel (coord.): *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Catarata, Madrid, 2008.
- DERVIS, Kemal y PAJÍN, Leire: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-La Catarata, Madrid 2007.
- CAIRO, Heriberto; PRECIADO, Jaime; y ROCHA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-La Catarata, Madrid 2007.
- SOTILLO, José Ángel y AYLLÓN, Bruno: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.

- BERNABÉ, Javier (coord.): *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara y SANTAMARÍA, Antonio (coords.): *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-La Catarata, Madrid 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- CHANG, Ha-Joon: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, IUDC-Catarata, Madrid 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, IUDC-Catarata, Madrid 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, IUDC-Catarata, Madrid 2002. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, IUDC-Catarata, Madrid 2001. (Agotado)
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, IUDC-Catarata, Madrid 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, IUDC-Catarata, Madrid 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC-Catarata, Madrid 1999. (Agotado)
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Españoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, IUDC-Catarata, Madrid 1998. (Agotado)

- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- MÉNENDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1997.
- PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global*, IUDC-La Catarata, Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, IUDC-La Catarata, Madrid 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*, IUDC-La Catarata, Madrid 1996.
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús A.: *Política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC-La Catarata, Madrid 1996.
- VV AA: *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica. El caso del sector financiero*, IUDC-Entinema, Madrid, 2006
- BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7 del PIB*, IUDC-La Catarata, Madrid 1997.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José: Ángel (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, IUDC-UCM-Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
- ALONSO, José Antonio, y GARCIMARTÍN, Carlos (eds.): *Comercio y desigualdad internacional*, La Catarata, Madrid 2005.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, Los Libros de La Catarata, Madrid 2004. (Agotado)
- CD-ROM *Propuestas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional*, IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *Acabar con la Pobreza, un reto para la Cooperación Internacional*, Comunidad de Madrid-Fundación IPADE- IUDC, Madrid 2003. (Agotado)

- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*, IUDC-UCM, Madrid 2001.
- MERLINI, Marco y otros: *Productos financieros éticos para la Cooperación al Desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.
- NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC, 2004.
- IUDC-CEDEAL: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Madrid 1993.
- IUDC-CEDEAL: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, Madrid 1997.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000.

Números anteriores de la REDC

- REDC - 2011: Número monográfico extraordinario: 25 años del Magíster en Cooperación Internacional
- REDC 27 - Invierno 2011: Tema Central: Argentina: horizontes y oportunidades de la cooperación Sur-Sur en el año del Bicentenario.
- REDC 26 - Verano 2010: Tema Central: Seguridad y desarrollo
- REDC - 2010: Número monográfico extraordinario: VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe
- REDC 25 - Invierno 2010: Tema Central: Comunicación y desarrollo
- REDC 24 - Verano 2009: Tema Central: Post-desarrollo y Cooperación
- REDC 23 - Invierno 2009: Tema Central: Derechos Humanos y Desarrollo
- REDC 22 - Verano 2008: Tema Central: Brasil: los desafíos de una potencia emergente
- REDC - 2008: Número Monográfico Extraordinario: V Cumbre UE-ALC
- REDC 21 - Invierno 2008: Tema Central: Cooperación descentralizada en el Mediterráneo
- REDC 20 - Verano 2007: Tema Central: Planificación y Desarrollo
- REDC 19 - Invierno 2007: Tema Central: Migraciones y Desarrollo
- REDC - 2007: Número Monográfico Extraordinario: Más allá de la ayuda humanitaria: Rehabilitación posbélica y construcción de la paz
- REDC 18 - Verano 2006: Tema Central: Democracia y Desarrollo
- REDC 17 - Invierno 2006: Tema Central: Objetivos del Milenio: misión (im)posible
- REDC 16 - Verano 2005: Tema Central: África y Desarrollo
- REDC - 2005: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible
- REDC 14 - Verano 2004: Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo
- REDC 13 - Invierno 2004: Tema Central: Energías renovables y desarrollo
- REDC 12 - Verano 2003: Tema Central: La región andina
- REDC 11 - Invierno 2003: Tema Central: 10 años de la cooperación española
- REDC 10 - Verano 2002: Tema Central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Río+10) (Agotado)
- REDC 9 - Invierno 2002: Tema Central: Medio Ambiente y Desarrollo (Agotado)
- REDC 8 - Verano 2001: Tema Central: Ayuda Humanitaria

- REDC 7 - Invierno 2001: Tema Central: Financiación de la cooperación para el desarrollo
- REDC 6 - Verano 2000: Tema Central: Relaciones de género y desarrollo (Agotado)
- REDC 5 - Invierno 2000: Varios
- REDC 4 - Verano 1999: Monográfico: Evaluación de la ayuda al desarrollo
- REDC 3 - Invierno 1999: Tema Central: La cooperación UE-América Latina
- REDC 2 - Verano 1998 (Agotado): Tema Central: Política española de cooperación para el desarrollo
- REDC 1 - Invierno 1998 (Agotado): Tema Central: Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000

Los números agotados y los índices detallados pueden consultarse en la página web: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

Documentos de trabajo

18. SÁNCHEZ ESCOBAR, Fabián: *Análisis de la actuación de Chile en la cooperación internacional para el desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y triangular*, 2010
17. DE LA FUENTE, Rosa: *Los pueblos indígenas y la cooperación para el desarrollo*, 2010
16. ALTWEGG, Delphine Juliette: *Wasta y su impacto en la ejecución de la cooperación para el desarrollo en Jordania*, 2010
15. MENÉNDEZ VIEJO, Lucía: *Análisis de la cooperación europea para la cohesión social en América Latina*, 2010
14. CARBALLO, Marta y TERESI, Verónica María: *Hacia un protocolo de actuación en el contexto actual de trata de mujeres brasileñas en España*, 2009
13. CARBALLO, Marta: *Migraciones y Desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política*, 2009.
12. IPADE: *Integrando el género a los problemas ambientales, las alternativas de desarrollo y lucha contra la pobreza, el caso de los mecanismos de desarrollo limpios (MDL)*, 2008.
11. CABEZAS, Rhina: *Las políticas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en El Salvador. Caso: Remesas familiares y microcréditos 2000- 2005*. Septiembre 2007.
10. MERLETTI, Marzia: *El trabajo de cuidado y las nuevas formas de dependencia centro-periferia*. Junio 2006.
9. FUNDACIÓN IPADE: *Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional*, junio 2006.
8. DELGADO MORENO, María Eugenia: *Aproximación a experiencias de comunicación en pueblos indígenas latinoamericanos*, Septiembre 2005.
7. SIMULA, Fabrizio: *La promoción de los derechos humanos en Perú: La acción de la cooperación española para el fortalecimiento del Estado de derecho*, Septiembre 2005.
6. MEDINA, Pablo: *El comercio justo a prueba: un estudio de café "alternativo" en Nicaragua*. Enero 1999.

5. ARIAS ROBLES, Marta: *Situación de la Cooperación Descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?.* Septiembre 1997.
4. HÄMING, Barbara: *La institucionalización transversal del enfoque de Género en las políticas de los Países en Vías de Desarrollo.* Septiembre 1997.
3. ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Los acuerdos económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb.* 1996.
2. FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la Cooperación Española;* Documento de Trabajo IUDC, Madrid, abril de 1995.
1. SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST;* Documento de Trabajo IUDC, Madrid, marzo de 1995.

Documentos de Trabajo FIIAPP-IUDC

Descentralización y Gobernabilidad

- ILLÁN SAILER, José Carlos: *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional,* FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura,* FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ALONSO JIMÉNEZ, Caryl O.: *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura,* FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ÁBACOS MECO, José Luis e ILLÁN SAILER, José: *La gestión y presentación de los servicios públicos en el marco de la descentralización,* FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, María José: *La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas,* FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- CASTILLO BLANCO, Federico Amador: *La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización,* FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización,* FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado,* FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.

Migraciones y Desarrollo

- CARBALLO DE LA RIVA, Marta y ECHART MUÑOZ, Enara: *Migraciones y Desarrollo. Estrategias de Acción en el Sahel Occidental,* FIIAPP-IUDC, Madrid, 2007.

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 28
PRIMAVERA-VERANO 2011

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO: PERFILES, RETOS Y PERSPECTIVAS

<i>Presentación</i>	<i>México en la construcción de un nuevo enfoque sobre desarrollo</i>
<i>Introducción</i>	<i>Cooperación internacional descentralizada mexicana</i>
<i>Asociaciones complementarias de cooperación Sur-Sur y triangular mexicana</i>	<i>México y la seguridad humana</i>
<i>Andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo</i>	<i>Cooperación internacional mexicana en ciencia y tecnología</i>
<i>La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México</i>	<i>Cooperación internacional contra el cambio climático: la COP 16 de Cancún</i>
<i>México y el CAD de la OCDE</i>	<i>México y la asistencia humanitaria internacional</i>
<i>La cooperación triangular México-Japón</i>	<i>Recursos en Internet sobre cooperación en México</i>

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 20 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 25 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____
Empresa / Institución _____
Dirección _____ Tel. _____
Código postal _____ Ciudad _____
Correo electrónico _____ Factura: Sí No CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
Dirección de la Agencia _____
Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad Código sucursal Dígito control Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de Atentamente,

Fecha _____ Firma _____

Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14





AECID

Este número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación forma parte de las actividades del Proyecto de Cooperación Interuniversitaria (PCI B/030181/10) y cuenta con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).