



**“Cooperación Internacional para el Desarrollo: México y
la agenda Sur-Sur”**

T E S I S

**Que para obtener el título de
Licenciado (a) en Relaciones Internacionales**

Presenta

María Fernanda Garrido Martín

Director de tesis

Dra. María Cecilia Costero Garbarino

AGRADECIMIENTOS

A mis papás, porque su amor y sus enseñanzas a lo largo de mi vida me han llevado a ser la persona que soy. Son el mejor ejemplo de vida. Los amo.

A la Dra. Cecilia Costero, por su apoyo y paciencia para la elaboración de mi tesis, pero sobre todo, por enseñarme que la perseverancia y dedicación te permiten ser y dar lo mejor. Gracias Ceci.

A mis sinodales, la Dra. Enriqueta Serrano y el Dr. Hugo Borjas, por dedicarme un poquito de su tiempo y su conocimiento para elaborar la tesis y por haber sido de los mejores profesores que tuve el placer de conocer en la carrera. Muchas gracias.

A Daniel, por estar siempre conmigo, en las crisis y en los mejores momentos. Esta tesis no sería lo mismo sin tu apoyo. Te quiero.

A mis amigos y mis compañeros de LRI4, porque cada uno de ustedes hizo de estos años, la mejor experiencia.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	2
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	12
1.1 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: UN ACERCAMIENTO TEÓRICO..	13
1.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	18
1.3 UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO	25
1.4 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS.....	32
CAPÍTULO 2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	37
2.1 DEFINIENDO LA COOPERACIÓN SUR-SUR.....	39
2.2 ACERCAMIENTO TEÓRICO.....	45
2.3 LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL CONTEXTO GLOBAL	49
2.4 VENTAJAS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR	53
2.5 RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y EL MUNDO EN VÍAS DE DESARROLLO	56
CAPÍTULO 3. POLÍTICA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	61
3.1 MÉXICO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	62
3.2 LEY MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.....	71
3.3 SISTEMA MEXICANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.....	75
3.4 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	81
CAPÍTULO 4. COOPERACIÓN SUR-SUR EN MÉXICO	87
4.1 LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE MÉXICO.....	88
4.2 MÉXICO EN EL SISTEMA LATINOAMERICANO DE COOPERACIÓN SUR-SUR.....	91
4.2 LA AGENDA MEXICANA DE COOPERACIÓN SUR-SUR	96
<i>Cooperación Sur-Sur bilateral</i>	96
<i>Cooperación Sur-Sur regional</i>	104
4.3 ACCIONES DE COOPERACIÓN SUR-SUR ORIENTADAS A LA AYUDA HUMANITARIA	106
CONCLUSIONES	110
ANEXOS.....	118
BIBLIOGRAFÍA.....	119

LISTA DE CUADROS

CUADRO 1. PILARES FUNDAMENTALES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	20
CUADRO 2. MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR.....	44
CUADRO 3. DILEMA DE LA COOPERACIÓN.....	54
CUADRO 4. PROCESO LEGISLATIVO PARA LA APROBACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	72
CUADRO 5. PILARES DEL SISTEMA MEXICANO DE CID	76
CUADRO 6. PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS DE 2005	90
CUADRO 7. MÉXICO EN EL SISTEMA LATINOAMERICANO DE COOPERACIÓN SUR-SUR.....	93

LISTA DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1. AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO MUNDIAL 2006-2011	31
GRÁFICA 2. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS BILATERALES EN AMÉRICA LATINA 2011	97
GRÁFICA 3. PROYECTOS EJECUTADOS EN CENTROAMÉRICA	98
GRÁFICA 4. PROYECTOS EJECUTADOS EN EL CARIBE	102
GRÁFICA 5. PROYECTOS EJECUTADOS EN AMÉRICA DEL SUR.....	103

Introducción

Es común que la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) sea estudiada desde una perspectiva económico-comercial, enfocándose a los flujos de inversión y ajena a las situaciones políticas y sociales. Su efectividad suele discutirse sólo en términos macroeconómicos y de ingresos per cápita. Sin embargo, la Cooperación Internacional para el Desarrollo es algo más. Es la oportunidad que tienen los países para impulsarse y salir adelante, compartiendo sus experiencias y conocimientos y fortaleciendo las capacidades de los demás.

En el pasado, la Cooperación Internacional para el Desarrollo estaba condicionada por políticas postcoloniales, el equilibrio de poder entre las grandes naciones y basada en la tradicional dinámica Norte-Sur, donde los países desarrollados tenían control de las acciones y los flujos destinados al mundo en desarrollo. El rediseño de la agenda global y de la arquitectura de la cooperación, ha influido para que los países desarrollados estén obligados a cambiar sus rígidas posiciones y que el mundo en desarrollo sea cada vez menos dependiente. Nuevos actores y nuevas vertientes de la cooperación han permitido que los países en desarrollo se relacionen de maneras distintas, haciendo de la cooperación Sur-Sur una herramienta fundamental para alcanzar el desarrollo económico, político, cultural y social.

En años anteriores, México ha participado como receptor de cooperación por parte de países desarrollados y organismos internacionales. No obstante, los cambios en las dinámicas de cooperación han fomentado la participación de los países de renta media alta como donantes de cooperación y México no ha sido la excepción. Aunque la recepción de Ayuda Oficial para el Desarrollo continúa, México ha establecido una agenda de

cooperación, llevando a cabo distintos proyectos de cooperación política, económica pero principalmente técnica con países en desarrollo, sobre todo de América Latina.

El objetivo general de esta tesis es revisar cómo los cambios de la estructura tradicional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo han permitido que surjan o se consoliden distintas dinámicas de cooperación, específicamente la cooperación Sur-Sur, involucrando a nuevos actores. Se estudia el caso de México, partiendo de la agenda de cooperación Sur-Sur que se ha ido estableciendo con otros países en vías de desarrollo, así como las principales características y sectores a los que se enfoca, tomando en cuenta la necesidad de establecer un marco institucional que permita su factibilidad. La información que se presenta, sobre todo en el estudio de caso de México es del periodo de 2006 a 2011. El principal motivo es que, durante el periodo de gobierno del Presidente Vicente Fox (2000-2006) fueron pocos los esfuerzos que realizó el gobierno mexicano en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (eliminando, incluso, el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, el cual comenzaba a concentrar los esfuerzos nacionales). Es a partir del 2006 que vuelve a colocarse en la agenda de política exterior el tema de la cooperación, permitiendo que la información sea un poco más accesible para su revisión¹.

Para cumplir con el objetivo, se presenta la siguiente hipótesis: La cooperación recíproca de los distintos actores del sistema internacional, más allá de los intereses particulares, permite que la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en sus distintas vertientes, sea la estrategia más viable para satisfacer las necesidades que surgen en los

¹ A pesar de los esfuerzos por concentrar y sistematizar la información, los informes de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (anteriores al de 2011) no están disponibles en la página de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

distintos ámbitos del desarrollo de las relaciones internacionales, para lograr el bienestar común.

Esta hipótesis cuenta con tres elementos. Primero, la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha partido de los organismos internacionales y de los países, como un esfuerzo por lograr avances en distintos temas de las relaciones internacionales, sin embargo, la dinámica actual permite la participación de otros actores en el proceso de cooperación. Segundo, existe una posibilidad mínima de cooperación entre los distintos actores, por encima de sus intereses egoístas, favoreciendo la reciprocidad, como lo demuestra el Dilema del Prisionero. Y por último, esta mínima posibilidad de cooperación recíproca permite que la cooperación surja no sólo en temas económicos, sino también en el establecimiento de instituciones y marcos normativos, en el fortalecimiento de las relaciones y en el desarrollo de las capacidades políticas, sociales, culturales y técnico-científicas de los actores, como lo muestran los estudios de cooperación Sur-Sur, abriendo las posibilidades de alcanzar el desarrollo. Esta hipótesis viene respaldada por el impulso que se da a los actores locales y regionales en el escenario de la cooperación internacional.

Debido a la complejidad del tema y lo poco que se ha escrito al respecto, esta tesis se remite a fuentes primarias, principalmente de Naciones Unidas y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) del gobierno mexicano. Los informes de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) son fundamentales para la elaboración, especialmente, de los capítulos dos y cuatro. Sin embargo, la información gubernamental no está sistematizada y no se tiene acceso directo a ella. Cabe mencionar la revisión de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, que en su número 28, primavera-verano 2011, dedica sus páginas a la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, y algunos artículos

elaborados por investigadores del programa de investigación de Cooperación Internacional y Desarrollo del Instituto Mora. En la parte teórica, se revisan autores destacados de las relaciones internacionales, tales como Robert Axelrod, Robert Keohane y Joseph Nye, y se revisa también el trabajo de Claudia G. Jiménez González sobre las teorías de cooperación internacional en las relaciones internacionales. Se utiliza información de sitios web de distintas dependencias gubernamentales (tales como la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional, el Banco Mundial, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el G20, la Presidencia de México y el Proyecto Mesoamérica) y sitios web de foros, blogs y organizaciones civiles (como el Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, la página personas cooperando, el *Task team on South-South Cooperation, The Reality of Aid Management Committee* y el Centro de Información sobre la Cooperación Internacional América Latina y el Caribe).

En el primer capítulo se hace una revisión teórica y conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en un contexto global. Se puntualiza la evolución que ha tenido a partir de los esfuerzos alcanzados en el sistema de Naciones Unidas, los cambios que han sufrido las formas tradicionales de cooperación y aportación económica, y el establecimiento de una Agenda para el Desarrollo, involucrando los esfuerzos globales. A partir de estos cambios, surgen nuevos desafíos y, por ende, nuevas dinámicas de cooperación.

En el segundo capítulo se revisan los principales aspectos de la cooperación Sur-Sur en el contexto internacional, así como las ventajas y los retos a los que se enfrentan los

países al ponerla en práctica. Además de definirla, se analizan las modalidades en las que puede presentarse, tales como la cooperación bilateral, regional y la triangular.

Todas estas ideas se concretan en el tercer capítulo, el caso de estudio, donde se explora la política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, su historia, su evolución y su institucionalización. Este capítulo contiene los principales puntos de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, sus objetivos y logros recién alcanzados, señalando también sus debilidades.

Para concluir, el cuarto capítulo está enfocado a los esfuerzos que ha llevado a cabo México en materia de cooperación Sur-Sur en distintos sectores. Se destacan las alianzas y participaciones que se tienen con la región de América Latina, el principal destino de dicha cooperación, y el flujo de las acciones tanto de receptor como de donante. Al final de cada uno de los capítulos se presenta una opinión o análisis personal de los principales puntos expuestos a lo largo del capítulo.

El análisis de la información presentada permite que se abran espacios para otras líneas de estudio que deberían de revisarse a la par. Merecen atención algunas vertientes de la cooperación para el desarrollo, como la cooperación Sur-Norte, la cooperación descentralizada y la paradiplomacia, que son estrategias que complementan el alcance de los objetivos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y de la Cooperación Sur-Sur. Llevar a cabo proyectos y acciones de cooperación requiere de un análisis de los resultados y de la eficacia de la cooperación, considerando los flujos de los recursos y algunos elementos que, ante la falta de recursos de información, son difíciles de encontrar. De igual manera, resultaría importante detallar la participación de organismos

internacionales y de la sociedad civil dentro de este proceso, el cual se debe a la conjunción de los distintos actores del sistema internacional y no debe cerrarse a la cooperación política entre actores gubernamentales.

Hoy, las sociedades en desarrollo tienen la posibilidad de salir adelante, vencer sus dificultades e impulsar a las regiones para alcanzar el bienestar común. Son muchos los temas que podrían revisarse, sin embargo, este es un acercamiento a una de las formas más actuales y incluyentes de ejercer las relaciones internacionales. La Cooperación Internacional para el Desarrollo representa la oportunidad de cumplir con las necesidades, potencializar las capacidades y lograr así un desarrollo integral y global.

Capítulo 1.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo

La sociedad internacional cuenta con distintas posibilidades de interactuar y relacionarse. Cada día son más los actores que se reconocen como parte de este sistema y buscan cumplir con sus necesidades, colaborando con el resto. La Cooperación Internacional para el Desarrollo es la herramienta que tienen los países, los organismos internacionales, los actores locales y la sociedad civil para abrir nuevos espacios de participación y colaboración. En este capítulo se hace una revisión teórica de la cooperación internacional, teniendo como eje el estudio sobre la evolución de la cooperación que presenta Axelrod, revisando también las distintas posturas de las teorías de las relaciones internacionales respecto de la cooperación internacional. Se destaca, a partir de una revisión histórica, la importancia de los organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas, sus programas y compromisos globales, como elementos fundamentales para llevar a cabo la cooperación y como escenarios para la interacción del resto de los actores. La Cooperación Internacional para el Desarrollo es una dinámica, en constante cambio, que no puede quedar fuera del estudio ni de la práctica de las relaciones internacionales y sus objetivos, cada vez más incluyentes, rigen las agendas de los actores de la sociedad internacional.

1.1 La Cooperación Internacional para el Desarrollo: un acercamiento teórico

La cooperación es, ha sido y será una herramienta de vital importancia para las relaciones internacionales, ya que contribuye a la consecución de objetivos fijados en común y la satisfacción de distintas necesidades. Cualquier sistema, para funcionar, necesita de la interacción y cooperación con otros sistemas y ésta sólo se da cuando los intereses se complementan² (Axelrod, 1993: 85). Mientras un individuo puede beneficiarse de la

² A partir de una postura neofuncionalista, cuando el Estado es incapaz de brindar bienestar a sus nacionales, es necesaria la participación e interacción regional e internacional (Jimenez, 2003).

cooperación mutua, cada uno puede explotar al máximo los esfuerzos de cooperación del otro. Esta dinámica es posible encontrarla tanto en los sistemas biológicos, en las relaciones interpersonales, como en el sistema internacional. Ningún proceso de desarrollo es comprensible si los individuos no interactúan. Esta premisa se encuentra en el texto de Robert Axelrod *Evolution of Cooperation in Biological Systems* (1984) en donde se acusa de una falta de atención en el proceso de la evolución de la cooperación, el cual es adaptable a nuevos entornos y facilita las relaciones entre los miembros de un mismo sistema o de distintos.

Axelrod (1984) considera que hay una evolución en el concepto y en la teoría de la cooperación frente a nuevos escenarios, destacando dos dinámicas de cooperación: el parentesco genético y la reciprocidad. Al hablar de parentesco genético, se habla de una cooperación típica entre miembros con un conocimiento previo del otro, que probablemente han cooperado en algún momento y que este conocimiento puede llevarlos a una relación altruista, donde puedan aprovechar los beneficios de la misma. Cuando se habla de reciprocidad, puede referirse a una cooperación atípica, que en términos biológicos, se da entre miembros de distintas especies con un mismo objetivo o interés. En las relaciones internacionales, esta reciprocidad se establece al ubicar a los actores y distinguir una probable cooperación previa³ para establecer la estrategia viable y duradera. De acuerdo con Keohane (en Jiménez, 2003), la racionalidad de la cooperación depende de dos factores: las ganancias inmediatas y la “sombra del futuro”. Este último refiere que cuanto más se plantean los resultados a futuro o a largo plazo, los actores que participan en la

³ De acuerdo con Axelrod (1984), la reincidencia en la cooperación entre individuos da mayores posibilidades de alcanzar una cooperación más eficiente al reconocer las interacciones previas, siempre y cuando se inicie con un estado de previa asociación y se logre mantenerlo estable.

cooperación renuncian a obtener los beneficios máximos habituales e inmediatos y facilitan la cooperación, aún si los beneficios no son equitativos, estableciendo relaciones de reciprocidad.

En la reciprocidad también se pueden encontrar los intereses que impulsen a los países a cooperar. Una característica importante es que la cooperación recíproca puede desarrollarse en un mundo predominantemente no cooperador, donde hay costos recíprocos y beneficios no equilibrados, donde los actores acuerdan temas de interés común (Keohane, 1988: 22). Distintas teorías integracionistas, que se establecen tras el resurgimiento del idealismo (Jiménez, 2003), promueven la cooperación internacional para enfrentar o solucionar problemas y satisfacer necesidades comunes y se deja en claro que la cooperación que se lleva a cabo en un sector va a llevar a los Estados (o a los actores) a cooperar en otros. Esta dinámica de cooperación puede llevarse a cabo en territorios estables, donde la interacción surja entre territorios vecinos, con alta probabilidad de cooperar o entre extraños, que tienen pocas posibilidades de cooperar. Es imperante que la estrategia de cooperación, en cualquier terreno, sea conocida y aceptada por la sociedad, ya que esto permitirá una mayor estabilidad evolutiva y la satisfacción de las necesidades de ésta.

Cuando se habla del sistema internacional, la cooperación más común es la que se da entre los países desarrollados⁴ y entre éstos y los países en vías de desarrollo⁵. No obstante,

⁴ De acuerdo con el Banco Mundial, los países desarrollados (países industriales, países altamente industrializados) son aquellos de ingreso alto, en los cuales la mayor parte de la población tiene un nivel de vida elevado. En los países desarrollados vive alrededor del 15 por ciento de la población mundial. <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html>

⁵ De acuerdo con el glosario del Banco Mundial, los países en desarrollo son aquellos países con niveles bajos o medianos de PNB per cápita. También referidos como países menos adelantados, son países donde, según las Naciones Unidas, existen impedimentos que obstaculizan el crecimiento económico a largo plazo, por ejemplo, deficiencias estructurales y escaso desarrollo de los recursos humanos. Más del 80 por ciento de la población mundial vive en los países en desarrollo.

cuando los actores, relacionados o no, buscan en la cooperación nuevas oportunidades, es posible hablar de una redefinición de la cooperación típica, enfocándose en actores con estructuras similares, que en pocas ocasiones han llevado a cabo el proceso. El ejemplo más claro de esta redefinición es la cooperación entre países en vías de desarrollo, es decir, la cooperación Sur-Sur. Durante los años ochenta, rompiendo con lo que defendía la teoría realista, resurge el idealismo y los países en desarrollo adquieren un nuevo rol, convirtiendo al Sur en un interlocutor válido en la escena internacional (Jiménez, 2003). Este tipo de cooperación puede encontrar espacio en cualquiera de las dos dinámicas previamente mencionadas, ya que al hablar del parentesco genético, los países en desarrollo se ubican como “parientes genéticos” por la historia y el origen que los ha llevado a lo que son hoy, y la reciprocidad les permite resolver problemas en común, en un mundo interdependiente.

Un argumento importante del texto de Axelrod es el de la posibilidad de que dos actores cooperen, aun sin la participación del “cerebro” (Axelrod, 1984). Como se establece en la teoría neoliberal (Jimenez, 2003), el ejercicio de la política internacional no es exclusiva de los Estados, así que es posible observar una dinámica de interacción desde actores poco típicos del sistema internacional, entiéndase organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) o la propia sociedad civil. La participación de estos actores, sin contar necesariamente con la intervención de actores típicos hace que la cooperación internacional tenga las condiciones favorables para llevarse a cabo.

Las instituciones van cambiando, por las circunstancias y la acción humana. Un análisis teórico sobre estos cambios en la cooperación internacional surge con la teoría neo institucional (Jiménez, 2003), la cual continúa considerando al Estado como el núcleo de la

política internacional pero reconoce la entrada de distintos actores y estrategias para su asegurar su adaptabilidad a las nuevas circunstancias y su factibilidad. La cooperación no está centrada únicamente en el Estado, sino que se abren espacios para la cooperación estatal y de instituciones internacionales, fortaleciendo otros procesos como la integración regional, entre otros. Para el neo institucionalismo, la cooperación es una fuente de incentivos para el desarrollo, a partir de intercambios políticos y sociales institucionalizados. Se le reconoce también como un proceso altamente político (y de voluntad) que tiene como objetivo la complementariedad de intereses y la reciprocidad.

La contribución más importante del texto de Axelrod (1984) recae en tres elementos. Primero, existe una posibilidad real de que dos individuos o dos actores interactúen nuevamente, siempre y cuando haya un reconocimiento por ambas partes; segundo, ofrece un análisis del desarrollo de la cooperación, considerando la viabilidad de la estrategia en un ambiente de actores no cooperantes sólo a través de una estabilidad evolutiva hasta la consecución de la misma; por último, es factible la cooperación en distintos niveles, aun sin una guía con mayor experiencia o conocimiento de la dinámica. Estos tres elementos marcan la pauta para entender la viabilidad y conveniencia de buscar nuevos espacios en la cooperación, incluso alterando los patrones típicos de ésta, como es la cooperación entre países en vías de desarrollo o cooperación Sur-Sur. De esta manera se plantea la posibilidad, desde la visión del liberalismo (Jiménez, 2003), de transformar a los actores tradicionales y al Sistema Internacional, así como de fortalecer las instituciones, partiendo del cumplimiento de los intereses y no sólo de la competencia de capacidades.

1.2 Evolución histórica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Durante la Conferencia de San Francisco, en junio de 1945, la preocupación de los líderes del mundo estaba centrada en que las grandes potencias se recuperaran de los vestigios de la Segunda Guerra Mundial y en encontrar la forma de promover el progreso social y económico del resto de las naciones. Debido a esta preocupación, se plasma en el preámbulo de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas dos propósitos fundamentales: promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos (Naciones Unidas, 2008). En el artículo uno de la Carta (Naciones Unidas, 1994) se invita a los Estados Miembros a “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos (...)”. Resaltando en ese párrafo la importancia que se da no sólo a los problemas económicos o políticos, sino también a los sociales, culturales y humanitarios.

En el capítulo IX de la Carta (Naciones Unidas, 1994), sobre la Cooperación Internacional Económica y Social se constituye que

“con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos
- la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos
- la cooperación internacional en el orden cultural y educativo

- el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.”

Y se establece también la responsabilidad que cada uno de los Estados Miembros tiene para alcanzar los propósitos anteriores. Para esto, el artículo 63 (Naciones Unidas, 1994) refiere que todas las actividades que se realicen en el marco de la cooperación para el desarrollo quedan bajo la responsabilidad del Consejo Económico y Social (ECOSOC). A partir de este momento, la cooperación se convierte en la base para fortalecer uno de los pilares fundamentales de la ONU, el desarrollo.

En diciembre de 1986, se presenta la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, adoptada en la Asamblea General en su resolución 41/128, en la que se define al desarrollo como un “proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan” (Asamblea, 1986). Reconoce también que la creación de condiciones favorables al desarrollo de los pueblos y las personas es el deber principal de los Estados. Algunos de los puntos más importantes de esta declaración son que se reconoce al Derecho al Desarrollo como un derecho humano inalienable, cuyo cumplimiento dependerá de la participación activa tanto de los individuos como del Estado. Establece que los dos actores tienen responsabilidades fundamentales: los individuos tienen la obligación de ser entes activos, así como beneficiarios, y al Estado le reconoce la responsabilidad de crear las condiciones para el pleno desarrollo y para la cooperación, así como formular las políticas necesarias e impulsar el desarrollo acelerado de los países en

vías de desarrollo (Asamblea, 1986). Un elemento fundamental para entender la dinámica de las relaciones internacionales, el cual va de la mano de la cooperación internacional, es el vínculo que existe entre tres conceptos, que por comunes que parezcan, son los pilares de las relaciones entre los actores del sistema internacional.

Cuadro 1. Pilares fundamentales de las relaciones internacionales



Fuente: elaboración propia

Cualquier estrategia que pretenda impulsarse sobre alguno de estos temas, tiene que considerar los otros dos para alcanzar resultados firmes y duraderos, si no, las soluciones serán parciales y los acuerdos y objetivos no serán integrales.

También en 1986, en la revista *Development Dialogue*, se publicó un documento denominado *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*, el cual cambió en un amplio sentido la forma de entender al desarrollo. Bajo la premisa de que el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos, se propone un nuevo enfoque con el objetivo de crear una teoría *para* el desarrollo. En el documento se conceptualiza al desarrollo a escala humana como “la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación

de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado” (Manfred, 1986: 14).

Una de las ideas más importantes es que la base de un desarrollo sustentable está en el cambio de perspectiva de ubicar a la persona como un objeto a ubicarla como el sujeto del desarrollo, apoyado en un cambio de la organización jerárquica del sistema internacional, en el que existen pocos espacios para la participación. A partir de este cambio es que se promueve el fortalecimiento de espacios locales desde una democracia social más profunda.

Este documento está precedido por el Informe Dag Hammarskjöld sobre cooperación para el desarrollo de 1975, en donde se refleja una realidad poco lejana a la actual. Este Informe surge ante la preocupación de una crisis del desarrollo -la cual es retomada por Boutros Ghali posteriormente- la cual se enfoca en la pobreza de las masas del mundo en desarrollo, cuyas necesidades no son satisfechas, pero no sólo las necesidades fundamentales, sino también sus necesidades político-sociales y de participación abierta y directa en la toma de decisiones. Pero la crisis del desarrollo no es la única que reconoce, sino también una crisis en las relaciones internacionales en la que las relaciones económicas desiguales fomentan el distanciamiento entre las naciones, y una crisis en las instituciones, ante su incapacidad de reformarse y adaptarse a las necesidades actuales y los rápidos cambios.

A las preguntas de por qué y para quién está dirigido este desarrollo, en el informe se establece que es necesario

“el desarrollo de cada hombre y mujer y de toda la persona humana, no sólo crecimiento de cosas, que son meramente medios. El desarrollo dirigido a la satisfacción de las necesidades, comenzando con las básicas de los pobres que constituyen la mayoría del mundo y al mismo tiempo, un desarrollo para asegurar la humanización del hombre al favorecer sus necesidades de expresión, creación, convivencia y decisión sobre su propio destino” (Informe, 1975: 7).

Pero cómo se define al desarrollo es importante, ya que no sólo se habla del progreso económico, sino que se le considera como un todo, como un proceso integral que abarca desde las relaciones sociales, la educación y el bienestar hasta la producción. En este concepto de desarrollo es responsabilidad de la comunidad internacional garantizar las condiciones necesarias para que el desarrollo pueda suceder (Informe, 1975).

En este informe se presentaron diez ambiciosos puntos que, de cumplirse, podría alcanzarse un desarrollo sostenible. Entre estos se encuentra colocar la satisfacción de las necesidades -comenzando por la erradicación de la miseria- en el punto central del proceso de desarrollo, reforzar la capacidad de los países en desarrollo para un desarrollo autodependiente, transformar las estructuras sociales, económicas y políticas, incrementar la disponibilidad y el acceso a los alimentos, reorientar la ciencia y la tecnología hacia otro desarrollo, mejorar la información pública, redefinir las políticas de transferencia internacional de recursos y asegurar su financiamiento automático, establecer una autoridad mundial para administrar el patrimonio común de la humanidad, adaptar el sistema de las Naciones Unidas a nuevas exigencias y reconocer la necesidad de poder apelar (Informe,

1975: 13). Algunos de estos puntos continúan en el debate y en la agenda de la sociedad internacional.

En 1987, se presenta ante la Asamblea General un informe titulado Nuestro Futuro Común (Our Common Future) en el que distintas naciones, encabezadas por la Doctora Gro Harlem Brundtland, presentan por primera vez en el debate internacional el término desarrollo sostenible. Al referirse al desarrollo sostenible, se habla de un desarrollo permanente y duradero que permita satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias (Brundtland, 1987). Un elemento importante de este concepto está enmarcado en el hecho de que las necesidades que deberán satisfacerse serán las de la sociedad en general, las necesidades más básicas, ya que es la única manera de que las comunidades aspiren a una vida mejor. Para lograr satisfacer esas necesidades no sólo se considera al crecimiento económico como el factor de impulso, sino que se debe apoyar este objetivo en el desarrollo tecnológico y en el correcto aprovechamiento de los recursos naturales y los recursos humanos, en un contexto de equidad política y acceso a la participación democrática (Brundtland, 1987).

A lo largo del informe se presentan los puntos de atención que considera la comisión como fundamentales para enfrentar la situación del mundo en ese momento y hacer viable un desarrollo sostenible. El principal problema, y que es mencionado a lo largo del informe, es el crecimiento sin control de la población, lo que provoca una incapacidad de los gobiernos por satisfacer sus necesidades (Brundtland, 1987). Este rápido crecimiento poblacional lleva de la mano un acelerado proceso de industrialización que tiene consecuencias mayores, tales como la débil estructura de la seguridad alimentaria y la subsistencia de los ecosistemas y los recursos naturales. No deja de lado los riesgos que

conlleva el desarrollo y utilización de energía nuclear, ante el escaso aumento de energías renovables y alternativas. Estos temas eran una preocupación real durante las últimas décadas del siglo XX. No obstante, se sigue observando actualmente la preocupación de los líderes mundiales y sociedad civil en general por darles respuestas.

Una de las mayores preocupaciones es el crecimiento poblacional ante la falta de acceso a los recursos más básicos y el respeto a los derechos fundamentales. En ese momento preocupaba que el mundo llegaba a los 6 millones de habitantes sin una planificación de la distribución de recursos. Hoy la población ha alcanzado ya los siete millones de habitantes y los gobiernos tienen una labor muy importante, más allá de satisfacer las necesidades básicas de la sociedad. Los gobiernos tienen la responsabilidad de proveer la educación, capacitación y medios de desarrollo de las habilidades, las que son y serán las bases para un cambio social que impulse al mundo hacia una nueva realidad de desarrollo.

Retomando la relación “paz-seguridad-desarrollo”, en el informe Brundtland (1987) se establece que es responsabilidad de los gobiernos y las agencias internacionales evaluar los costos y beneficios que hay en las estrategias para alcanzar la seguridad, comparando la cantidad de dinero que se gasta en reducir la pobreza y mejorar el medio ambiente. Para esto, se hace un llamado a romper con los antiguos patrones y empezar una nueva estrategia. Considera dos restricciones: las ecológicas y las morales. Las primeras se refieren a conservar al planeta y sus recursos y la segunda se refiere a detener los niveles de consumo de ciertas sociedades para permitir un crecimiento más equitativo, con oportunidades de desarrollo. Esta nueva estrategia, según se proponía en el informe, no puede ser superada por la inacción, sino que es necesario un cambio real en las estructuras

institucionales y fortalecer los valores individuales. Todos estos esfuerzos se vieron concretados en una Conferencia global, la cual se esperaba fuera más eficaz en la toma de decisiones y es así como surge la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la Cumbre de Río en 1992.

1.3 Una agenda para el desarrollo

Después de la Guerra Fría, la exigencia de la comunidad internacional estaba orientada hacia una reforma sustancial del sistema de Naciones Unidas. El Secretario General Boutros Boutros-Ghali tuvo bajo su responsabilidad la elaboración de un documento en el que se plantea la necesidad de promover un desarrollo sustentable, donde no puede entenderse la paz sin desarrollo, ni el desarrollo sin paz. En la Resolución A/48/935 del 6 de mayo de 1994 se da a conocer este documento denominado Agenda para el Desarrollo (Boutros, 1994) donde se reconoce al desarrollo como un derecho humano fundamental y como la base más segura para la paz (Boutros, 1994).

De acuerdo con Boutros Ghali (1994), el fin por el que los países se acercan a la cooperación para el desarrollo no siempre es altruista, sino que suele tener otros fines políticos y económicos. En ese momento, el Secretario General consideraba que el fin del siglo XX es el periodo de la crisis del desarrollo, y éste estaba en peligro de desaparecer de las prioridades en la agenda de las Naciones Unidas y de los Estados en general. Para Ghali, aunque los esfuerzos se centren en el mantenimiento y fortalecimiento de la paz, sin desarrollo no hay posibilidad de una paz duradera. En la Agenda para el Desarrollo (Boutros, 1994) se proponen cinco dimensiones del desarrollo, en las cuáles se plantea la

necesidad de un desarrollo sustentable basado en una nueva y equitativa cooperación que tienda a la solución de los problemas desde una visión más integral.

En la primera dimensión se reconoce a la paz como el medio fundamental para alcanzar el desarrollo. Se atribuye el escaso desarrollo a la necesidad de los gobiernos de incrementar su poder militar por los distintos conflictos internos y tensiones internacionales, destinando gran parte de los presupuestos en la milicia. Cuando un Estado está en un conflicto, la ayuda de emergencia que se otorga no debe considerarse como una alternativa al desarrollo, sino como el impulso que permita que este proceso vaya avanzando. La estrategia de desarrollo en un país que vive un conflicto tiene que plantearse de distinta forma, sin que esto implique que sea imposible alcanzarlo. El conflicto puede considerarse como el punto de partida para iniciar un cambio, y de acuerdo con Ghali, esto será posible si se apoya en los ideales y valores de la democracia, respeto a los derechos humanos y la justicia social (Boutros, 1994).

La segunda dimensión reconoce a la economía como el impulsor del desarrollo, a través de un crecimiento sostenido y sustentable. Cuando habla del crecimiento sostenido, lo hace desde la perspectiva de la estabilidad nacional y de un clima favorable en el plano internacional. Es importante el papel que tienen las nuevas dinámicas de la economía internacional (integración, interdependencia) en el fortalecimiento de las políticas para fomentar el pleno empleo y la reducción de la pobreza a partir de la distribución equitativa. Las dificultades de acceso al sistema de comercio internacional es, quizás, el mayor obstáculo económico para el desarrollo. Ghali enfatiza la necesidad de que los gobiernos mejoren la educación, la salud y el acceso a las oportunidades de toda la población, lo que permitirá reducir significativamente la pobreza.

La tercera dimensión, está relacionada con lo expresado en el Informe Brundtland (1987) ya que se enfoca en la relevancia que tiene el medio ambiente para alcanzar un desarrollo sustentable. En esta dimensión se considera al medio ambiente como un recurso necesario para el desarrollo. Sin embargo, los patrones de consumo y las prácticas industriales inadecuadas han puesto en riesgo las posibilidades de un mundo desarrollado en un futuro. Por esta razón, las políticas para la conservación del medio ambiente y la protección del equilibrio ecológico son un elemento necesario para el desarrollo humano y para esto, hay que considerar un rediseño institucional. Para lograr un cambio positivo en el ambiente, es fundamental que las soluciones estén basadas en principios comunes y en un acuerdo de cooperación entre los Estados y la sociedad, sin importar las implicaciones políticas.

La justicia como pilar de la sociedad es el tema de la cuarta dimensión. Aquí se resalta la importancia de educar a la sociedad, de cualquier Estado, para alcanzar el acceso global a las oportunidades de desarrollo. Una sociedad saludable y educada contribuye con la cohesión social y va más allá de la capacitación laboral, sino que impregna de dinamismo la vida cultural, política y económica de cualquier país. La integración social es una prioridad del desarrollo y es la vía para crear un ambiente de oportunidades, sin embargo es necesaria la participación y compromiso de los gobiernos. Crear las condiciones políticas para la plena implementación de políticas de desarrollo es una responsabilidad del gobierno y las instituciones políticas y sociales. Esta dimensión es quizás la más significativa socialmente y en ella se expresa la necesidad de no sólo reconocer si no actuar en pro del desarrollo sostenido mediante la cooperación.

Una última relación que es importante resaltar es la que se describe en la dimensión cinco, y es la relación entre la democracia y el desarrollo y la democracia como buen gobierno. La democracia y la participación ofrecen una base fuerte para la solución de conflictos y son un derecho humano fundamental y una medida necesaria para el desarrollo. La democracia es un proceso necesario para alcanzar el progreso y permite a las distintas voces tener una participación activa con un peso político real. Se afirma que un mundo democrático puede facilitar la cooperación en una agenda para el desarrollo (Boutros, 1994).

En esta Agenda para el Desarrollo (Boutros, 1994) la cooperación es el ingrediente más importante para alcanzar sus objetivos. Esta cooperación debe buscar más allá de las Naciones Unidas. El fomento de conversaciones bilaterales y acuerdos regionales en el marco de respeto a la integridad y soberanía de otras naciones y la consulta y coordinación en la solución de problemas comunes es lo que significa cooperación para el desarrollo.

En marzo de 1995, como una posible consecuencia de la Agenda para el desarrollo, se llevó a cabo una reunión en Copenhague, denominada la Cumbre sobre el Desarrollo Social (Naciones Unidas, 2008). En esta reunión los gobiernos llegaron al acuerdo de trabajar unidos por la erradicación de pobreza, alcanzar el pleno empleo y fomentar la integración social. En el año 2000 hubo una segunda reunión en Ginebra, Suiza, donde se evaluaron los diez compromisos firmados en la Declaración de Copenhague y en el Programa de Acción y los logros alcanzados en esos cinco años. Esta cumbre es un antecedente relevante de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el año 2000 se lleva a cabo la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2008), en la que se lanzan ocho compromisos integrales, definiendo las metas a alcanzar a través de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, a partir de una nueva visión de cooperación. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son una iniciativa global que enmarca los ocho principales problemas del mundo desarrollado y del mundo en vías de desarrollo, a través de 18 metas y 48 indicadores concretos, con plazo fijo y a punto de terminar.

Estos objetivos son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Educación universal
3. Igualdad entre los géneros
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA
7. Sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomento de la asociación mundial.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden ser vistos como una incipiente “política social global”, que trata de otorgar una dimensión de equidad a la globalización a partir de la integración de políticas de desarrollo, de cooperación y de ayuda internacional (Sanahuja, 2011). Al establecerse las metas e indicadores, los Estados tienen la posibilidad de avanzar en el cumplimiento a través de estrategias de integración y participación social.

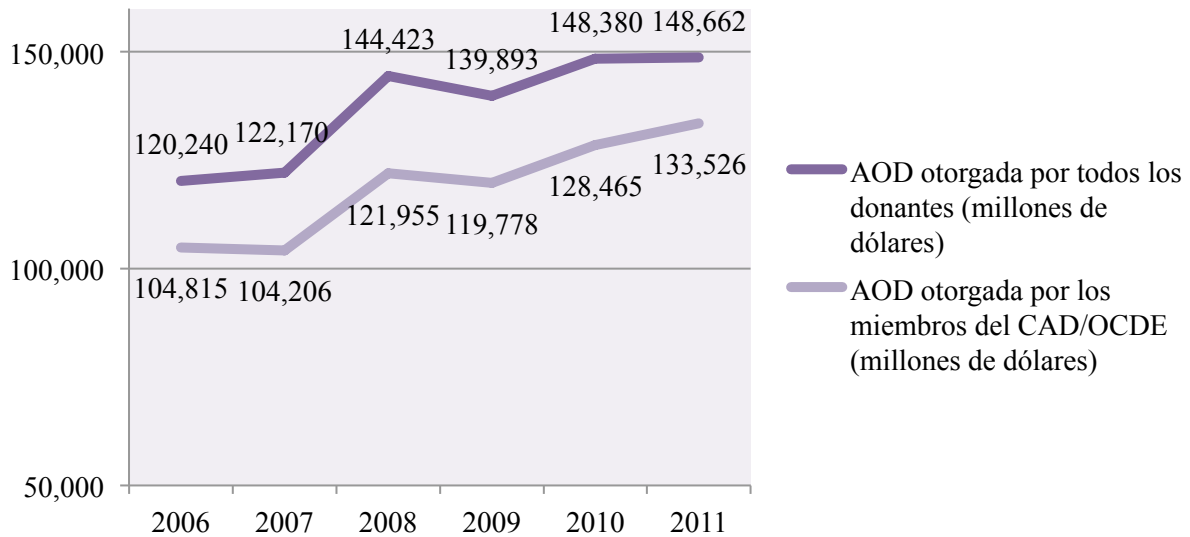
Estas estrategias tienen que buscar la integración de ideas, propuestas y políticas sin desconocer el contexto y situación económica, política y social de cada Estado.

A través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) otorga anualmente recursos económicos, denominados Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) a los países menos desarrollados para la implementación de políticas y proyectos, de acuerdo a las necesidades de cada país, garantizando la eficacia de la ayuda. Estos recursos se destinan también para apoyar al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este foro está constituido por 23 países donantes⁶ y 11 países observadores⁷ miembros de la OCDE, que fungen como “donantes emergentes” (Bracho y García-López, 2011). En la siguiente gráfica se muestran los montos netos que han sido destinados a la AOD, así como los que fueron otorgados por los miembros del CAD/OCDE. De acuerdo con la información obtenida en las bases de datos de la OCDE, se observa que entre 85 y 90 por ciento de la Ayuda Oficial para el Desarrollo anual es generada por los miembros del Comité. A pesar de la crisis económico mundial, la cantidad de recursos no ha variado notablemente, por el contrario, se ha mantenido a la alza en los últimos tres años.

⁶ Los países miembros son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, y la Comisión Europea

⁷ Los países observadores son México, Turquía, Eslovaquia, República Checa, Hungría, Polonia, Islandia, Chile, Israel, Eslovenia y Estonia

Gráfica 1. Ayuda Oficial para el Desarrollo mundial 2006-2011



Fuente: (Query, 2012)

La experiencia de distintos países ha demostrado que la AOD, por sí sola, no es suficiente para fomentar el desarrollo y combatir la pobreza, ya que los problemas a los que se enfrentan son cada vez más complejos. Soria (2011) propone que es necesario avanzar de la eficacia de la ayuda, centrada en la gestión de recursos, hacia la eficacia del desarrollo, enfocando los esfuerzos en el impacto generado y en los resultados. El impacto de las crisis globales (económicas, financieras, alimentarias, energéticas, ambientales y de empleo) han frenado el progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, abriendo aún más la brecha del desarrollo y acentuando los problemas de los países en desarrollo. Es a partir de estas situaciones que se deben buscar transformaciones estructurales, generando nuevas formas complementarias de financiamiento, inversión, comercio y conocimientos.

1.4 La Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Sistema de Naciones Unidas

La labor correspondiente al desarrollo y a la cooperación internacional queda, desde el establecimiento de la Organización de Naciones Unidas, bajo el mandato del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Entre los principales objetivos de este Consejo se encuentran: ser el foro para debatir el progreso socioeconómico internacional, lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, coordinar la financiación y cooperación para el desarrollo, fortalecer la asistencia humanitaria de emergencia, promover las necesidades socioeconómicas de los países que salen de un conflicto y lograr un compromiso político constante (Naciones Unidas, 2008).

En 2005 se comisionó al Consejo Económico y Social la convocatoria de exámenes ministeriales anuales y un foro bianual sobre cooperación para el desarrollo (A/RES/61/16). La finalidad del Examen Ministerial Anual es evaluar los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente en las distintas conferencias y cumbres. Consiste en un examen temático anual y presentaciones nacionales de carácter voluntario sobre los progresos y retos para el logro de los objetivos de desarrollo incluidos los contenidos en su estrategia de desarrollo basada en los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

Desde 2008 se llevó a cabo el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, el cual surge de la alianza para el desarrollo del Consenso de Monterrey en 2002, del Plan de Aplicaciones de las Decisiones de la Cumbre de Johannesburgo en 2002 y de la Declaración del Milenio en 2000. Los objetivos de este foro son: examinar las tendencias de la Cooperación Internacional para el Desarrollo así como las estrategias, políticas y

financiación, promover la coherencia entre las actividades de desarrollo de los Estados y los asociados, fortalecer los vínculos entre la acción normativa y operativa de las Naciones Unidas, así como las recomendaciones para mejorar la calidad y las consecuencias de la cooperación para el desarrollo (*Mandato*). Las reuniones que se han llevado a cabo fueron la de 2008 en Nueva York y la de 2010 en Colombia.

ECOSOC no trabaja de manera individual, sino que cuenta con acuerdos de colaboración particulares con los distintos Estados Miembros, así como con distintas agencias de la ONU, como es el caso de el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁸ que comprende los 33 fondos, programas, organismos, departamentos y oficinas de las Naciones Unidas que participan en la estrategia de desarrollo (*Nuevas*).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene presencia en 166 países y realiza, entre otras cosas, la labor de promoción. El Informe sobre Desarrollo Humano anual, encargado por el PNUD, centra el debate mundial sobre cuestiones clave de desarrollo, proporcionando nuevos instrumentos de medición, análisis innovadores y propuestas. Los programas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se centran en la inmunización, la atención de la salud, la nutrición y la educación básica y tienen actividades en 190 países. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) es la mayor organización internacional que presta ayuda alimentaria tanto en lo que respecta al socorro en casos de emergencia como a programas para el desarrollo. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) es la principal organización internacional que presta asistencia respecto de cuestiones de población. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio

⁸ Es un grupo creado en 1997 por el Secretario General de Naciones Unidas con el fin de intensificar la cooperación entre los órganos (*Nuevas*)

Ambiente (PNUMA) promueve prácticas ecológicas racionales en todo el mundo, y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) presta asistencia a las personas que viven en condiciones nocivas para la salud.

El Banco Mundial (BM) ofrece préstamos con intereses bajos, créditos sin intereses y donaciones a los países en desarrollo para diversos fines, entre los que se incluyen inversiones en educación, salud, administración pública, infraestructura, desarrollo del sector financiero y el sector privado, agricultura, y gestión ambiental y de los recursos naturales. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) promueve el comercio internacional y colabora con la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la prestación de asistencia para las exportaciones de los países en desarrollo.

La participación de las agencias, los organismos internacionales y los gobiernos es de vital importancia para un progreso en materia de cooperación. La nueva dinámica, impulsada por la globalización, necesita la colaboración activa de los principales actores del sistema internacional, quienes deben aprovechar todos los medios a su alcance para lograr el desarrollo. Éste debe ser el objetivo más importante para los receptores de cooperación, teniendo la libertad de definir sus propias estrategias y destinando los recursos de acuerdo con sus necesidades (Lozoya, 2001). Fortalecer los esfuerzos locales, regionales y de la sociedad civil como herramienta para alcanzar las distintas metas que se han fijado y que tienen como objetivo el bienestar de la sociedad, integrándose a las nuevas dinámicas de cooperación.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo cuenta con distintas vertientes que facilitan dicha tarea. Por una parte están la demanda y la oferta de cooperación entre países

en desarrollo y países desarrollados, como binomio para impulsar las capacidades nacionales de los países, la forma más tradicional de cooperación. Por otra, se encuentra la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo.

La entrada de nuevos actores, la apertura de espacios nacionales a la política internacional y las transformaciones en los procesos tradicionales de las relaciones internacionales, han obligado a la Cooperación Internacional para el Desarrollo a enfrentarse a diversos cambios. Los nuevos objetivos para la Ayuda Oficial para el Desarrollo (de la mano de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), una agenda orientada a la eficacia de los resultados, los cambios en la estructura tradicional de financiación y un impulso a la cooperación Sur-Sur y regional son parte de los retos a los que se enfrenta, de la mano de la Organización de Naciones Unidas, que sigue firme como el escenario para el diálogo y el intercambio, para el surgimiento y fortalecimiento de las estrategias que están surgiendo en otros niveles.

A pesar de lo importante que resultan los pilares de las relaciones internacionales, las estrategias que se plantean, sobre todo desde los Estados, no se plantean ni se siguen esta estrategia para impulsar la cooperación internacional. Es común que los gobiernos enfoquen sus prioridades a la seguridad y a la paz, dejando al desarrollo en segundo plano. Me parece que es un error en la visión que se tiene de paz y estabilidad, ya que estos tres elementos permiten el equilibrio de la sociedad.

En el Informe Brundtland se establece que es responsabilidad de los gobiernos y de las agencias internacionales evaluar los costos y beneficios que hay en las estrategias para alcanzar la seguridad, comparando la cantidad de dinero q se gasta en reducir la pobreza y

mejorar el medio ambiente. Sin embargo esto no está sucediendo. No es posible comparar los presupuestos que se destinan a seguridad con los que se destinan al desarrollo, puesto que no tienen punto de comparación. Este último no es suele colocarse como una prioridad para los gobiernos, desarrollados o en vías de desarrollo.

La prioridad que debería darse al desarrollo y que por muchos años no se ha hecho, ha imposibilitado la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A pesar del apoyo que se ha brindado a los países en desarrollo, considero que las metas quedaron muy altas. No obstante, creo que estos objetivos son una base para lo que sigue, para un futuro inmediato. El hecho de que la meta estuviera fijada en 2015 no implica q a partir de ahí ya no se haga nada en estos temas, al contrario, cada uno de estos objetivos es un impulso para que los países sigan trabajando y estableciendo estrategias para el cumplimiento de estas metas de desarrollo y, sobre todo, para ofrecer una mejor calidad de vida a la sociedad.

La cooperación Sur-Sur, como se revisará en el siguiente capítulo, permite a los actores compartir los costos y los beneficios de estas estrategias, y está llevando al concepto de cooperación más allá de la asistencia. Se ha convertido en un vínculo de colaboración e intercambio de experiencias, diálogo intercultural y conocimiento científico, tecnológico y educativo, fomentando la colaboración entre organismos multilaterales y regionales, instituciones gubernamentales, organizaciones sociales e individuos y permitiendo que se alcance el desarrollo.

Capítulo 2.

La cooperación Sur-sur en el contexto internacional

<<La cooperación Sur-Sur es un componente vital de la respuesta del mundo. Los países en desarrollo que mancomunan sus conocimientos, intercambian ideas y coordinan planes, pueden obtener mayores beneficios que los que jamás podrán por separado>>

*Ban Ki-moon
19 de diciembre de 2010*

El mundo de los países en desarrollo es heterogéneo y cambiante. Un conjunto de nuevas potencias con economías en transición han emergido como actores del sistema internacional y han colaborado con el fortalecimiento de las redes de cooperación y desarrollo, dejando a las clásicas instituciones internacionales como insuficientes para resolver la problemática contemporánea. Estos nuevos actores ofertan y demandan en busca del beneficio mutuo, bajo condiciones de reciprocidad.

La globalización y sus consecuentes transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales exigen la construcción de nuevas agendas y nuevas dinámicas entre los Estados. La extinción de las barreras tradicionales entre éstos, surge de la apertura de mercados, los avances en tecnología y las nuevas redes y monopolios de comunicación mundiales. Todo esto, aunado a la creciente influencia de otros actores como empresas transnacionales y organismos internacionales, que han convertido a la vecindad en una “condición independiente del lugar, donde movimientos sociales de magnitud mundial se hacen posibles.” (Beck, 1999: 3)

Por todos estos cambios, es necesario ampliar el marco clásico de la cooperación, buscando nuevos espacios para el diálogo político, los acuerdos comerciales y el desarrollo. El sur ya no está dormido bajo el dominio colonial, sino que está despertando y empezando a actuar. Países claves como Brasil, México, India y Sudáfrica, entre otros, están buscando mejorar su posición como líderes en la comunidad internacional y sobre todo entre los países en vías de desarrollo (Morais, 2009). Buscan ser la voz y el impulso de aquellos países con menos posibilidades de salir adelante por sí solos.

2.1 Definiendo la cooperación Sur-Sur

En general, los estudios sobre cooperación para el desarrollo están basados en la dinámica clásica Norte-Sur, en la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, los países donantes y los países receptores del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE). Hasta hace poco tiempo eran escasos los estudios enfocados en las relaciones que surgen entre los países en vías de desarrollo⁹, es decir, la cooperación Sur-Sur. Esta dinámica de cooperación, relativamente nueva, complementa a la tradicional Norte-Sur (Asamblea, 2007), abriendo más espacios de desarrollo basados en el conocimiento y la experiencia de los distintos desafíos del mundo en desarrollo.

De acuerdo con Herbst (2011: 67) la Cooperación Sur-Sur es “aquella que otorgan los países en desarrollo a otros países que se encuentran en un proceso similar” es decir, en un proceso de crecimiento económico en el cual existen impedimentos para alcanzarlo a largo plazo, impidiendo así el desarrollo. Este proceso es detenido por deficiencias estructurales y escaso desarrollo de recursos humanos, entre otros (Banco Mundial). En el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, la cooperación Sur-Sur se define como un “proceso consciente, sistemático y políticamente motivado” (en Iberoamérica), en el que se destaca la no interferencia de los países cooperantes o desarrollados; la igualdad participativa entre los asociados; la distribución equitativa de los beneficios; la implementación de enfoques, métodos y tecnologías innovadoras, adaptadas a las necesidades; y el respeto a la soberanía, independencia económica y las dinámicas locales del desarrollo (Xalma, 2008: 14). Las relaciones Sur-Sur son las interacciones entre los

⁹ En la dinámica de la cooperación Sur-Sur, Natalia Herbst (2001: 68) los denomina como “socios emergentes”.

países menos poderosos y económicamente débiles (Rosenbaum y Tyler, 1975) pero que, apoyados en la transferencia sistemática y sostenida de experiencias demostradas y reproducibles (Ayllón, 2008: 3), han llevado a la cooperación a un nivel más allá del comercio y el desarrollo industrial, impulsando sectores como la educación, la salud y el desarrollo político y social.

Para fines de esta tesis, se considera a la cooperación Sur-Sur como aquella cooperación que surge entre países en vías de desarrollo, conocidos también como países del sur, los cuales, debido a la similitud de condiciones económicas, políticas, culturales y sociales, buscan en estos acuerdos un camino para alcanzar el desarrollo, sin la intervención de los países desarrollados. La factibilidad de esta forma de cooperación está basada en la empatía y el compromiso entre los Estados y en la posibilidad de tener beneficios, con mayores facilidades para llegar a acuerdos, compartiendo los costos y desarrollando las propias capacidades. La cooperación Sur-sur representa una alternativa complementaria a la visión clásica, basándose en los desafíos y experiencias en común y las necesidades del mundo en desarrollo.

La cooperación Sur-Sur cuenta con distintos atributos y principios que la hacen una herramienta eficiente para que los países en desarrollo lleven a cabo sus políticas y proyectos. En el Sistema Económico Latinoamericano –SELA– (Ayllón, 2008) se destacan distintos atributos, entre los que sobresalen la similitud en los desafíos de desarrollo a nivel local y global, las aspiraciones y experiencias comunes en la construcción y desarrollo de las naciones, las semejanzas históricas y los vínculos culturales, la proximidad geográfica y las ventajas demográficas, los marcos de cooperación e instituciones regionales e interregionales ya establecidos, el respeto a la soberanía y respeto mutuo, la empatía con

otros países en desarrollo, y la superioridad numérica dentro de foros y conferencias globales.

La cooperación Sur-Sur es una estrategia integral y todas las dimensiones que abarca (política, económica, técnica, social, educativa, cultural, etc.) se sostienen sobre tres principios fundamentales: la horizontalidad, el consenso y la equidad. Los países colaboran entre sí en término de socios, sin mayor obligatoriedad que la voluntad de participar en un proceso de cooperación, más allá de las diferencias en el desarrollo y las condicionalidades de las formas típicas de cooperación. Cualquier acción que se lleve a cabo deberá acordarse de manera consensuada, en un marco de negociación común. De esta manera se asegura que los beneficios se distribuyan de equitativamente entre los socios y los costos se asuman de manera compartida, en la medida de las posibilidades reales de las partes (Xalma, 2008).

La cooperación Sur-Sur está basada en una mayor comprensión de los problemas del desarrollo, lo que facilita las ideas y permite que los recursos se adapten a las circunstancias nacionales. Por este motivo, Sanahuja (2011) considera que, además de los principios antes mencionados, la cooperación Sur-Sur debe ser desarrollista, es decir, ajena a los intereses de política exterior; justa, fomentando los valores de solidaridad, autodeterminación y autonomía de los socios; y eficaz, permitiendo que la relación costo-beneficio se adapte a las necesidades propias de los países.

Los Estados, así como otros actores del sistema internacional encuentran en la cooperación para el desarrollo la posibilidad de mejorar en sectores nacionales que, por distintas circunstancias, están limitados. La cooperación es el medio para que los actores compartan experiencias, fallas y sobre todo, aciertos en la implementación de programas y

políticas que permitan a la sociedad alcanzar el desarrollo, no sólo económico, sino también político y social. Hoy en día es imposible pensar en países “ermitaños”, los cuales puedan crecer y desarrollarse sin ningún tipo de interacción con el resto, puesto que la dinámica mundial obliga a los Estados a interrelacionarse y ser parte de los cambios y la evolución global.

La cooperación Sur-Sur horizontal, puede estudiarse desde el nivel bilateral y regional. La cooperación bilateral es aquella que se da entre dos países en desarrollo, donde uno ofrece cooperación técnica y/o económica a otro, de acuerdo a las necesidades de éste. Existen casos donde se forman comisiones para la negociación y aplicación de los acuerdos, contando con la participación de los distintos actores. La cooperación regional es la que surge entre países o bloques de integración y puede contar con la participación de organismos internacionales, intrarregionales e interregionales. En este esquema, los socios comparten de forma coordinada sus experiencias y capacidades en determinados sectores. Puede ser que surja de la voluntad de un grupo de socios para implementar una iniciativa conjunta o que se amplíen las acciones que iniciaron de manera bilateral (Xalma, 2007). En gran medida, los procesos de cooperación Sur-Sur a nivel regional, están dejando atrás los esfuerzos o intenciones de integración (Herbst, 2011) entre los países en desarrollo, buscando otras oportunidades de financiación y colaboración.

Por último, la cooperación triangular es, la que se da entre dos países en vías de desarrollo, aportando sus conocimientos y capacidades pero participa un tercer país desarrollado o un organismos “del Norte”. Esta modalidad de cooperación surge ante las dificultades de financiación que pueden presentarse. La cooperación triangular puede verse como un estímulo para superar dichos obstáculos, permitiendo que los actores (Norte, Sur y

organismos multilaterales) fluyan, a través de los recursos obtenidos, extendiendo el alcance de las acciones y proyectos. La cooperación triangular es una modalidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que funciona como puente entre la Sur-Sur y la Norte-Sur y sin duda puede ser una herramienta muy útil de los países en vías de desarrollo para fortalecer las redes de intercambio de conocimientos, experiencias y financiamiento (Sagasti, 2011; Xalma, 2008). No obstante, no se considera como una expresión propia de la cooperación Sur-Sur, sino como un complemento para su eficacia.

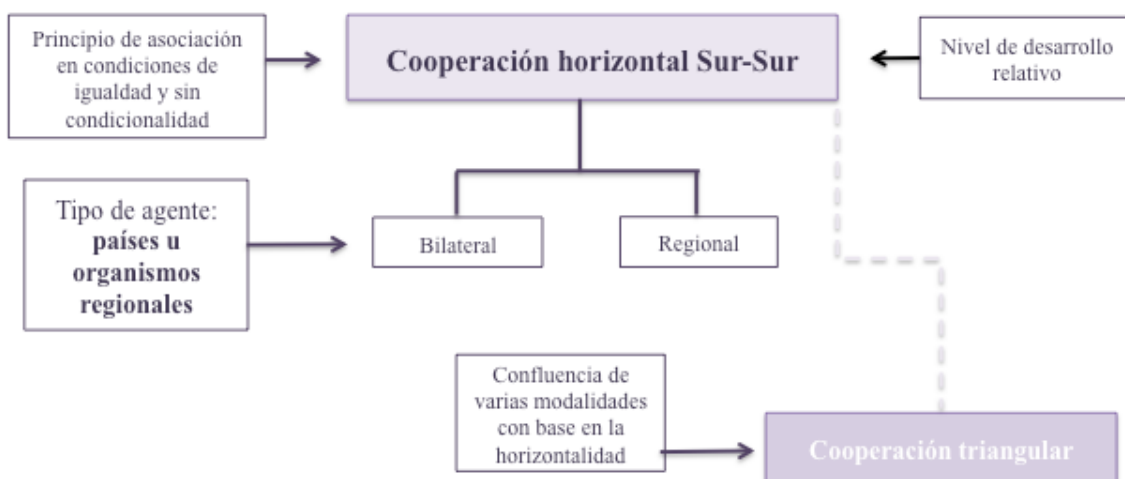
Entre los años sesenta y noventa, la Ayuda Oficial para el Desarrollo tuvo un papel muy importante para la movilización de recursos y para apoyar el establecimiento de políticas sociales en países con mayores dificultades para desarrollarse. Sin embargo, el cambio en las prioridades de los donantes tradicionales (provocado, en parte, por las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) ha provocado que dicha Ayuda no sea ya el factor clave para impulsar políticas de desarrollo. Frente a la inminente brecha de desigualdad y oportunidades, la cooperación Sur-Sur se ha convertido en la estrategia para alcanzar los objetivos de desarrollo, sobre todo entre los países de renta media alta¹⁰ (Sagasti, 2011). La financiación de las acciones y proyectos de cooperación Sur-Sur varía de acuerdo a la modalidad en la que se llevan a cabo. Dentro de la bilateral, los países tienden a compartir los costos de los proyectos, aunque no necesariamente en porcentajes iguales, o los países donantes pueden sufragar los costos. La aportación de uno u otro país depende de sus capacidades reales y sus necesidades y los recursos que se obtienen como país receptor suelen ser sin reembolso. Dentro de la regional, la financiación se maneja de

¹⁰ Anualmente, el Banco Mundial realiza una clasificación de los países a partir de su Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita (antes denominado Producto Nacional Bruto (PNB)). Los países de ingreso medio alto o renta media alta, son aquellos cuyo INB se encuentra entre \$3,976 y \$12,275 dólares.

manera similar, aunque algunas veces intervienen organismos regionales que pueden tener la capacidad de reunir y distribuir los recursos según los acuerdos. Por su parte, dentro de la cooperación triangular, la financiación suele ser asumida por actores externos al acuerdo, ya sean países desarrollados u organismos internacionales, los cuáles proveen mayores recursos para que los países en desarrollo cumplan con el proyecto (Xalma, 2007).

En el cuadro 2, se muestran los distintos caminos que los países pueden recorrer para llevar a cabo una acción de cooperación Sur-Sur. Cualquier proyecto o acción de asociación mediante esa estrategia se debe dar bajo la igualdad de condiciones, con un nivel de desarrollo relativo de los actores. Es posible cooperar en dos niveles, de manera bilateral o entre regiones en desarrollo. Es fundamental determinar la participación de los actores que intervienen, es decir, los Estados y los organismos regionales e internacionales. Cuando alguna de las estrategias lo requiera, por su complejidad u objetivo, es posible recurrir a la cooperación triangular, aunque estableciendo los lineamientos en el acuerdo o negociación. Esta vertiente de cooperación está ligada a la horizontalidad, razón por la que complementa a las modalidades anteriores.

Cuadro 2. Modalidades de la cooperación Sur-Sur



Fuente: (Xalma, 2008: 23)

La simplicidad del cuadro lo hace una herramienta útil para un primer acercamiento; algunos elementos quedan fuera del mismo, y deberían considerarse al analizar cualquier estrategia de cooperación. Por ejemplo, los sectores a los que se enfoca la cooperación, los tipos de recursos y el tipo de cooperación que se otorga o se recibe en un acuerdo. Sin embargo, estos elementos varían en cada una de las negociaciones, y dichas particularidades son el motivo por el cual no se pueden estandarizar las acciones de cooperación Sur-Sur con un único modelo.

2.2 Acercamiento teórico

Por ser un proceso relativamente nuevo, existe un reducido avance de la teoría sobre la cooperación Sur-Sur. Rosenbaum y Tyler (1975) consideran que la cooperación Sur-Sur está surgiendo con un papel importante, aunque estas relaciones están delimitadas por las relaciones Norte-Sur. Entonces, ¿es posible concebir una correspondencia entre países en vías de desarrollo sin la participación de un país desarrollado? Sí. Las teorías sobre el desarrollo no consideran que éste puede surgir a partir de la cooperación entre países en vías de desarrollo, sino que se enfocan en la visión de dependencia en los países desarrollados. No obstante, cuando se supera la visión asistencialista de la cooperación internacional, ésta se convierte en un elemento fundamental en los cambios y en la configuración del orden mundial y, por supuesto, en la construcción de un entorno que favorezca el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar social, a partir de nuevos actores (Lozoya, 2001). La cooperación internacional se convierte en la oportunidad de alcanzar el desarrollo mediante una relación de costos-beneficios recíprocos y adecuados a la realidad del mundo en desarrollo.

A través de la teoría de la interdependencia es posible entender la importancia que tiene la cooperación para el desarrollo y en especial la cooperación para y entre los países en vías de desarrollo. De acuerdo con la reflexión que hacen Robert Keohane y Joseph Nye en el texto *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición* (1988), se vive una era de interdependencia, en la que los viejos modelos internacionales se desmoronan y los cambios en la naturaleza política han dejado a las soluciones tradicionales obsoletas. El aumento en los intercambios sociales y económicos obligan a establecer un mundo sin fronteras, una “aldea global” (Keohane y Nye, 1988: 15). A pesar de la carga idealista que conllevan la cooperación y la interdependencia como la respuesta a los problemas mundiales, ambos esfuerzos son una alternativa para resolver ciertos conflictos debido a la interacción de políticas internas y externas, sin que esto impida el surgimiento de nuevas formas de conflictos.

La interdependencia, en la política mundial, son situaciones recíprocas entre países o sus actores que suelen tener un efecto de costo-beneficio, en el que el beneficio puede ser mutuo o no (Keohane y Nye, 1988). Esta relación depende, en gran medida, en la agenda y en las capacidades de cada uno de los actores y es imposible determinar qué será mayor, si los beneficios o los costos. Una de las características de la interdependencia (y lo que la hace importante para el estudio de esta tesis) es que para los países en vías de desarrollo puede ser una “fuente de poder en la negociación sobre un tema y tal vez para incidir en otras cuestiones” (Keohane y Nye, 1988: 25). Esto los fortalece frente a los países desarrollados y les permite hacer más activa su participación en el debate internacional.

No obstante, las relaciones cambian en la medida en que se complejizan los actores que participan en la toma de decisiones. La interdependencia compleja hace referencia a

distintos canales de comunicación entre las sociedades y los actores del sistema internacional (Keohane y Nye, 1988). Es a través de estos canales que se establecen los temas de la agenda internacional, los cuáles determinan el papel que juegan tanto los Estados como el resto de los actores, y determinan la posición en la jerarquía de poder para la negociación. La visión clásica de la solución de conflictos a partir del dominio militar ya no tiene espacio en una realidad rebasada por una cantidad infinita de conflictos y temas políticos, económicos, sociales, religiosos y culturales. Esta variación de temas obliga a la coordinación y cooperación interestatal y de los Estados con el resto de los actores (sociedad civil, empresas, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales) evitando costos mayores. Keohane y Nye (1988: 41) aseguran que “la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos cuando predomina la interdependencia compleja”.

Los organismos internacionales tienen un papel fundamental en el desarrollo de la interdependencia compleja, al igual que en la cooperación para el desarrollo. “Contribuyen a establecer la agenda internacional, son catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados” (Keohane y Nye, 1988: 54). Para los países en desarrollo, el impulso y fortalecimiento de los organismos internacionales ha significado un empoderamiento dentro de la dinámica de las relaciones internacionales. El hecho de que su voto cuente lo mismo que el voto de un país desarrollado, o que su opinión tenga resonancia ante la comunidad internacional, ha permitido fortalecer las negociaciones para impulsar el desarrollo de los países en general. Es posible ver a países en desarrollo colocando temas en la agenda, como el petróleo o

políticas alimentarias, así como es posible notar el fortalecimiento regional para alcanzar acuerdos, a través de los distintos organismos regionales.

Penny Dacies (en Herbst, 2011), menciona algunos desafíos y nichos de oportunidad a los que debe enfrentarse la cooperación Sur-Sur. Por una parte, considera que los términos y condiciones de los acuerdos entre países en desarrollo son menos claros y transparentes que los que se establecen en la cooperación Norte-Sur, constantemente se pasan por alto ciertas normas internacionales y estándares de medio ambiente, y se evidencia la falta de recursos humanos y agencias centrales de coordinación de los esfuerzos de cooperación. Respecto a las oportunidades considera que los procesos de cooperación Sur-Sur pueden ser la puerta de entrada de estos socios a la lista de donantes del CAD-OCDE, teniendo más recursos disponibles, aún cuando los donantes tradicionales no cumplen con sus compromisos. Los conocimientos y experiencias valiosas sobre problemáticas similares son las herramientas para dar respuestas más eficientes, considerando que los costos de transacciones son menores y con menos condicionalidades que a través de organismos financieros internacionales. He aquí la labor del mundo en desarrollo de fortalecer sus relaciones de cooperación e interdependencia para reducir la dependencia, hasta cierto punto negativa, con las potencias mundiales (ex coloniales).

No todo en el concepto de Cooperación Sur-Sur es funcional. De acuerdo con Alonso (2007), aun se tienen bases institucionales y cohesión social débiles que impiden identificar abiertamente las ventajas sectoriales de la cooperación y la interdependencia, aunado al carácter político que sirve como base de la definición de socios o los posibles socios en los que se tiene interés. Ante la inestabilidad de algunos de los gobiernos, los países desarrollados han utilizado tanto la Ayuda Oficial para el Desarrollo como la

cooperación Sur-Sur (puede considerarse la triangular) como una herramienta de control neocolonialista. Uno de los asuntos pendientes para los gobiernos de “el sur” es el de lograr fortalecer las relaciones de cooperación e interdependencia lo suficiente para hacer frente a las potencias que los colonizaron y explotaron durante décadas y comenzar a tejer las nuevas relaciones basadas en la reciprocidad y compromiso mutuo.

2.3 La cooperación Sur-Sur en el contexto global

Los primeros intentos de cooperación entre países en vías de desarrollo surgen desde mediados del siglo XX con el Movimiento de los Países No Alineados¹¹ (MNOAL) y el debate se fortalece tras la creación de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y del Grupo de los 77¹² (G77) en 1964 (Morais, 2009). En 1974 se crea la Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la cual tiene como objetivos la promoción y defensa de la cooperación Sur-Sur y la innovación y canalización de los mecanismos que permitan a los países miembros participar en estas acciones dentro del sistema de Naciones Unidas. Es a partir de ese momento que hay una influencia importante de las Naciones Unidas para desarrollar el concepto de cooperación Sur-Sur aunado a los esfuerzos latinoamericanos, principalmente. En 1975 se crea el Sistema Económico

¹¹ El Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) surge durante el periodo de Guerra Fría. Es una agrupación de 118 Estados que se formó en 1961, con el antecedente de la conferencia de Bandung. Su objetivo era conservar su posición neutral y no aliarse a ninguna de las potencias en conflicto (la Unión Soviética y Estados Unidos). No pretendían no participar en la política internacional, sino que formularían sus propias posiciones, reflejando sus intereses y condiciones como países militarmente débiles y con economías en desarrollo.

¹² El Grupo de los 77 (G77) se crea en 1964 con el objetivo de que los 77 países en desarrollo (o más pobres) miembros de Naciones Unidas tuvieran mayor peso en las decisiones que se tomaran en el seno de ésta. Hoy cuenta con 130 miembros pero mantiene el nombre.

Latinoamericano (SELA) integrando a 27 países de la región a las dinámicas de cooperación para el desarrollo.

En diciembre de 1978, durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo de Buenos Aires, se presentó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) (Resolución 33/134 de la Asamblea General de diciembre de 1978¹³) el cual es la guía básica para estudiar y entender el tema de cooperación Sur-Sur, tanto para académicos como para quienes llevan a cabo las políticas públicas en los distintos Estados. Los objetivos primordiales que se establecen en el PABA son: fortalecer la interdependencia económica, social y política, acelerar el desarrollo, y corregir las distorsiones en los sistemas internacionales provocadas por las relaciones asimétricas de poder de la época colonial (Asamblea, 2009: 4). Estos objetivos van guiados por la necesidad de un cambio en la concepción del sistema de cooperación tradicional para establecer uno basado en la responsabilidad compartida y diferenciada, en el que tienen cabida las economías en transición. El éxito o fracaso de una relación de cooperación no recae en la cantidad de recursos financieros que otorgan las potencias como concepto de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, sino en el carácter de la relación de intercambio y cooperación que se da entre los países y la capacidad de fortalecer las instituciones (The Reality, 2010).

En 1979 se crea el Comité de Cooperación Técnica entre países y Regiones en Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), impulsando iniciativas de cooperación Sur-Sur en los sectores económico, social y medio

¹³ El Plan de Acción de Buenos Aires es mencionado en diversos textos y ensayos, sin embargo no es posible encontrarlo en la base de datos de la biblioteca de la Organización de Naciones Unidas.

ambiental. En 1981, como resultado de lo alcanzado con el Plan de Acción de Buenos Aires, se adopta el Plan de Acción de Caracas. Durante la década de los noventa se alcanzaron logros importantes en materia de cooperación Sur-Sur. En 1995 se presentaron los “Nuevos lineamientos de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”, en los que se incluye el concepto de países en desarrollo, categorizando dentro de este grupo a 22 países, y de ellos, siete latinoamericanos. El Plan de Acción de San José se adopta en 1997, además de otras Conferencias y Reuniones de Alto Nivel sobre Cooperación (Xalma, 2008).

Con el nuevo milenio llegan nuevos retos para la cooperación Sur-Sur, entre ellos, la delimitación y organización de la financiación para el desarrollo. En el año 2000 se lleva a cabo una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del G77 en Cuba, donde se llega al acuerdo de convocar a una Primera Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur, con el objetivo de fortalecer y expandir la cooperación entre países en desarrollo. Esta conferencia se lleva a cabo en 2003 en Marrakech, Marruecos. La Primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se llevó a cabo en Monterrey, México en 2002 concluyó con la adopción de una serie de compromisos contraídos por los donantes tradicionales para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre las estrategias está el aumento de la AOD mundial, pero concentrándola en los países menos desarrollados (Xalma, 2008). Este desplazamiento de los países de renta media alta como receptores de AOD es, quizás, el mayor impulso a la participación de éstos en la cooperación Sur-Sur.

En 2003 se crea la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD y en la Asamblea General de Naciones Unidas se establece el 19 de diciembre como el Día de la

Cooperación Sur-Sur, con motivo del 25 aniversario de la Conferencia de Buenos Aires (Ayllón, 2008: 5). En 2005 se lleva a cabo la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y la Segunda Cumbre del Sur. Los miembros del G77 aprobaron el Plan de Doha, en el que se establecen las iniciativas que estimulan un aumento de la cooperación Sur-Sur en todas las regiones del mundo y en todas las modalidades (Xalma, 2008).

Los periodos en los que el impulso a la cooperación Sur-Sur ha sido mayor, son la década de los sesenta y la década del dos mil. Durante los años sesenta, con el surgimiento de las ex colonias recién independizadas, las cuáles buscaban el establecimiento de un “Nuevo Orden Económico Internacional” (Xalma, 2008: 13). Este grupo de países, reunidos en el G77 y en el Movimiento de los No Alineados, cuestiona la suficiencia de los flujos de Ayuda Oficial para el Desarrollo para cumplir con sus objetivos y necesidades. Por este motivo, comienzan a tomar conciencia de sus capacidades nacionales y como grupo de países emergentes, apostándole a la cooperación entre ellos para promover su desarrollo. A partir de la Declaración del Milenio en el año 2000 y el cambio en las prioridades de los donantes de Ayuda Oficial para el Desarrollo, los países emergentes se ven en la necesidad de buscar nuevos espacios de cooperación y financiamiento para sus estrategias de desarrollo, encontrando en ellos mismos la posibilidad de asociarse e impulsarse, a partir de sus experiencias y conocimientos en los distintos sectores. El impulso que dieran en su momento los No Alineados y el G77, hoy lo dan países de renta media alta como Brasil, México y Sudáfrica, entre otros, de la mano de la Organización de las Naciones Unidas y sus programas.

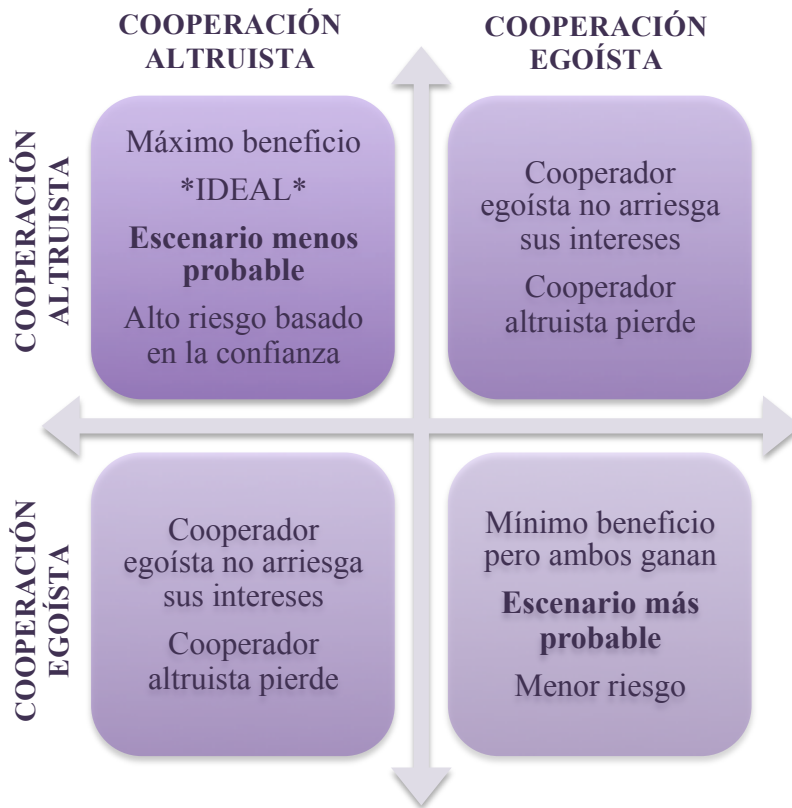
2.4 Ventajas de la cooperación Sur-Sur

El proceso de cooperación Sur-Sur no es perfecto y aún hay cosas por cambiar. En este apartado se resaltan algunas de las ventajas más importantes por las que los países en vías de desarrollo deberían considerar esta vertiente de colaboración, dentro de sus políticas nacionales.

Al cambiar la visión clásica de cooperación, en la que los países ricos vienen a apoyar a los países en vías de desarrollo y sometiéndolos a estrictas medidas económicas y reformas, se pueden obtener beneficios de acuerdo a las necesidades y, sobre todo, capacidades de estas naciones. Si bien el ideal de la cooperación Sur-Sur es que los Estados cooperen sin un interés más allá del bien común, obteniendo un apoyo recíproco, difícilmente esta buena voluntad desinteresada está presente en los acuerdos de cooperación, y de manera general en las relaciones internacionales.

El ejemplo que mejor ilustra la dinámica que surge entre los actores al momento en que deciden cooperar, es el dilema del prisionero. Éste se refiere a la posibilidad de cooperar o no, basado en los intereses propios y los riesgos de confiar en el otro. Al momento de cooperar, cada actor tiene tres escenarios posibles: la cooperación altruista, es decir, cooperar sin esperar un beneficio propio sino basado en la buena voluntad y confianza en el otro; la cooperación egoísta, teniendo como prioridad los intereses propios, arriesgando lo mínimo y confiando poco en el otro; y la no cooperación. El cuadro 3 muestra los resultados de las interacciones de los actores A y B en cualquiera de los dos primeros escenarios. El escenario de la no cooperación no es tomado en cuenta, ya que si alguno de los dos Estados no coopera, no hay acuerdo.

Cuadro 3. Dilema de la Cooperación



Fuente: Elaboración propia

El escenario ideal de la cooperación sería el primero, en el que tanto el actor A como el B colaboran de manera altruista sin esperar obtener ningún tipo de beneficio sobre el otro y así ambos se favorecen por igual. Si bien este escenario sería el más redituable para ambas partes, es el menos probable, ya que la cooperación altruista es funcional dependiendo de la confianza y la voluntad entre los actores para responder de la misma manera. En el otro extremo se encuentra el escenario de la cooperación egoísta por parte de los dos actores. Al buscar cada uno su beneficio personal, arriesgando lo mínimo, los beneficios son mucho más reducidos, sin embargo, es más seguro que cada una de las partes cumpla con su mínimo esfuerzo, y se alcance un acuerdo de cooperación. Este escenario es el más probable, si se considera que las partes interactúan desconfiando de la otra y dando

lo mínimo pero recibiendo algo a cambio. En ambos casos, los actores deben tener intereses mutuos para obtener beneficios potenciales de la cooperación (Jiménez, 2003). Entre estos dos puntos extremos está el probable escenario en el que uno de los actores coopere de manera altruista y el otro lo haga de manera egoísta. Si éste fuera el caso, puede presentarse un juego de poder entre las partes, en el que A (el actor con mayor poder) colaborará poco, sabiendo que debe mantener y proteger sus intereses, estando consciente de que B (el actor menos poderoso) necesita esta cooperación e intentará obtener el máximo beneficio de lo poco que A pueda ofrecer. Es una relación en la que A arriesga poco y quizás gane poco pero B intentará obtener un mayor beneficio, ofreciendo y arriesgando más. Lo importante de este nivel de cooperación altruista-egoísta, es que puede suceder en repetidas ocasiones entre los mismos actores, dependiendo del sector en el que se busca cooperar. En algunas ocasiones A tendrá el poder y en otras lo hará B, así que la posibilidad de “castigar” al otro por su rendimiento previo, puede ser el motivo que los impulse a la cooperación menos egoísta.

La Cooperación Sur-Sur representa una oportunidad de colaborar bajo un esquema de menor condicionalidad, ya que los socios tienen las mismas necesidades y carencias y la empatía surge fácilmente. Los requisitos son mucho más flexibles, con una menor estrategia burocrática que vuelve pragmáticos los acuerdos, facilitando su propagación. Esta extensión de acuerdos va de la mano no sólo del pragmatismo que se genera, sino también de la serie de incentivos que hacen compatible la colaboración entre las partes, ya sean Estados, organizaciones o regiones completas.

Las circunstancias tan parecidas a las que se enfrentan los países en vías de desarrollo (aunque no implica que todos vivan igual y tengan las mismas características),

les permite tener una mayor comprensión de las necesidades del otro, por lo que los acuerdos pueden ser más reales y equilibrados en cuanto a quién pone más elementos sobre la mesa. Estos acuerdos activan el diálogo político entre las partes para reubicar los temas claves de las agendas de política internacional (Ayllón, 2008). Este conocimiento o sentimiento de empatía puede mejorar el ejercicio de cooperación y hacerlo más efectivo de lo esperado.

2.5 Retos a los que se enfrenta la Cooperación Sur-Sur y el mundo en vías de desarrollo

Por el simple hecho de ser un concepto y una práctica reciente, aún hay algunos obstáculos que se deben superar, sobre todo al analizar las siguientes ideas. En el concepto clásico, los países desarrollados son quienes aportan los recursos económicos¹⁴ y los países en desarrollo son quienes los aprovechan. Esta dinámica está cambiando y cada día son más los receptores de cooperación que juegan una doble función en el proceso. Brasil, India, Sudáfrica, entre otros, gracias a la estabilidad y las tasas de crecimiento económico, estas potencias emergentes están ocupando los dos espacios, recibir ayuda para ciertas actividades pero también apoyar a otros países de la región. Es necesario borrar la frontera que se ha generado entre los donantes y los receptores de cooperación y así lograr una mayor integración tanto de recursos económicos, recursos humanos y experiencias.

El fortalecimiento de las estructuras, instituciones y redes de colaboración pueden permitirle a los Estados mejorar la eficacia de la aplicación de la ayuda que se recibe y cooperar en otros ámbitos (programas, campañas, etc. y no sólo en la aplicación de recursos

¹⁴ De acuerdo con las Naciones Unidas, en el periodo 2006-2007, el presupuesto destinado a la Cooperación Internacional para el Desarrollo fue de 372,156,400.00 dólares y el presupuesto para la Cooperación Regional para el Desarrollo fue de 425, 715, 500.00 dólares. (Naciones, 2008: 379)

económicos). La construcción o fortalecimiento de estas redes de colaboración e interdependencia son útiles para alcanzar nuevos espacios. Sin estos espacios no se pueden demostrar las verdaderas dimensiones de la cooperación Sur-Sur. Las acciones son medidas por la cantidad de ellas y no se cuentan con registros propios de los recursos destinado a los procesos de cooperación, lo que puede complicar un record de los mismos (Herbst, 2011). Es un reto demostrar los alcances reales que se pueden y se deben tener y establecer qué tipo de relaciones pueden ser útiles o las suficientes para lograr objetivos comunes, como es el caso de la cooperación en educación, ciencia tecnología y medio ambiente, entre otros aspectos.

Se considera que hay elementos que pueden impulsar al mundo en vías de desarrollo a crear y fortalecer las redes de colaboración. Un ejemplo son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuáles pueden ser promotores para que los Estados cooperen con el objetivo de cumplir la meta que está fijada en 2015. Con los datos que se tienen recabados en el Mecanismo de Supervisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG Monitor, 2007), difícilmente los países alcanzarán a cumplir con los ocho Objetivo de Desarrollo del Milenio, no obstante el esfuerzo no está de más.

El ejercicio de la cooperación Sur-Sur depende de los países, de los distintos actores, de las regiones, sus organismos y su interés por buscar nuevas formas de colaboración, financiación y crecimiento. La multipolaridad de fuerzas regionales debe ser un impulso que promueva el ejercicio de las relaciones internacionales con una nueva visión y una nueva meta. Como ya se mencionó, la cooperación no es sólo en términos económicos, sino que también se considera el intercambio de conocimiento, información, proyectos, recursos humanos, entre otros elementos. El papel de los gobiernos es buscar

esos espacios de cooperación y aceptar que vivimos en un mundo interdependiente y en constante cambio. La participación abierta en organismos y foros internacionales permite impulsar al mundo en desarrollo, dándole una posición fortalecida frente a la comunidad internacional y su agenda.

Los líderes del mundo en desarrollo tienen la responsabilidad política y moral de buscar los espacios, pequeños o grandes, para dar a la sociedad otras oportunidades de salir adelante. Si la empatía natural que puede tenerse entre países en vías de desarrollo es una de esas oportunidades de superar los obstáculos, ésta debe aprovecharse y ser el recurso que permita fomentar nuevas prácticas de las relaciones internacionales. Los organismos internacionales como las Naciones Unidas no son suficientes para sacar al sur de la pobreza y del lento crecimiento económico. A partir del establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se genera un boom del desarrollo, por lo menos en los discursos, lo cual no es malo, ya que pone en la agenda internacional al desarrollo, a la Cooperación Internacional y a las distintas vertientes de ésta. Sin embargo, el hecho de manejar un discurso no implica que las acciones se lleven a cabo en su totalidad. Considero que el compromiso de los actores debe ser establecer agendas Sur-Sur a mediano y largo plazo, permitiendo que las relaciones se fortalezcan en la medida en que se cumplen los compromisos.

La teoría de la interdependencia es la más adecuada para entender el papel que juega la cooperación Sur-Sur en el mundo. A partir de la interdependencia compleja, los países en desarrollo, así como el resto de los actores que participan, están influyendo más en la agenda internacional, colocando sus temas dentro de las prioridades. Esto es, en gran

medida, apoyados en los organismos internacionales, los cuales significan un espacio, en su mayoría imparcial, que los ha colocado como actores necesarios en las negociaciones.

Creo que dentro de cualquier estrategia de cooperación Sur-Sur que se plantee, la horizontalidad, el consenso y la equidad deben permanecer. Para mí son aspectos fundamentales pues representan las ventajas que tienen los países en desarrollo al cooperar entre sí. Son la posibilidad de verse el uno al otro como un socio, sin mayor compromiso que la posibilidad de cooperar, respetando las negociaciones y todas las voces, distribuyendo los costos y beneficios de manera equitativa, y respetando las capacidades de cada uno de los actores.

Comúnmente se menciona que dentro de los desafíos o debilidades de la cooperación Sur-Sur está el hecho de que los acuerdos son menos claros y transparentes que los que se establecen entre la tradicional cooperación Norte-Sur, ya que se pasan por alto ciertas normas internacionales y estándares de medio ambiente, se evidencia la falta de recursos humanos y de organismos de coordinación. Personalmente, no creo que estos factores sean exclusivos de las relaciones entre los países en desarrollo, sino que son un problema cotidiano, que puede surgir en cualquier situación o proceso de cooperación. Hay numerosos casos en los que los países desarrollados han establecido acuerdos, aprovechando su capacidad económica y tecnológica, sin tomar en cuenta las repercusiones al medio ambiente, entre otras. Quizás existe una menor condicionalidad dentro de los acuerdos, es cierto. Pero eso no implica que por el hecho de ser un país en desarrollo, los acuerdos serán turbios o por encima de ciertas leyes o acuerdos internacionales.

Considero que el éxito de la CSS radica, en gran medida, en la comprensión de las necesidades del otro. Es decir, se genera un conocimiento y empatía respecto de las necesidades o debilidades del socio, esperando que las acciones que se lleven a cabo y los beneficios que se obtengan de éstas, sean recíprocos. Una de las grandes fallas son los mecanismos de acceso a la información, los cuales impiden conocer el impacto real de los resultados de las distintas acciones, lo que en algunas ocasiones duplica esfuerzos o impide que estos se orienten adecuadamente.

Aún así, la cooperación Sur-Sur, en sus distintas modalidades, no debe dejarse en el cajón, ya que, aún en momentos de crisis económica mundial, puede ser un motor que impulse al desarrollo a llegar a más rincones del mundo que se han quedado olvidados, dando nuevas oportunidades a la sociedad de superar los obstáculos. Aún hay retos por vencer. El fortalecimiento institucional y de las estructuras locales, así como de los flujos de recursos debe ser una prioridad, y se debe promover que tanto las políticas públicas como los proyectos políticos se construyan sobre una base de interdependencia y cooperación. Más allá de las posibles pérdidas o ganancias que se obtengan, los actores deben tener en mente que el fin es alcanzar el desarrollo en los países y en las regiones, por encima de los propios intereses.

Capítulo 3.

Política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Los compromisos globales, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁵ (ODM) y los acuerdos firmados entre países y organismos internacionales, han obligado a que la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) sea un instrumento de política exterior fundamental para el pleno ejercicio de las relaciones internacionales y el cumplimiento de la agenda internacional. México, a través de la participación de los distintos niveles de gobierno, las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los centros y universidades públicas y privadas, forma parte del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo, y por ende, tiene una responsabilidad con la sociedad internacional y los países en desarrollo.

En este capítulo se revisarán las estrategias mediante las cuales México se ha integrado y posicionado, a lo largo de los años, en la política internacional de cooperación, adquiriendo el compromiso de hacer de la CID una herramienta prioritaria para el cumplimiento de sus ejes de política exterior y estableciendo los marcos normativos e institucionales necesarios para ese objetivo. Para México, la Cooperación Internacional para el Desarrollo es una opción viable para lograr el desarrollo, tanto al interior como hacia la región.

3.1 México en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo

La política exterior de México, dirigida por el Ejecutivo y puesta en marcha por distintos actores, está sustentada en siete principios básicos, reconocidos en el artículo 89 fracción X

¹⁵ Como se menciona en el capítulo 1, los Objetivos de Desarrollo del Milenio son las metas globales que se han planteado para resolver los ocho principales problemas del mundo desarrollado y en vías de desarrollo. A través de 48 indicadores concretos, que tienen como plazo el año 2015, los países miembros de Naciones Unidas se comprometen a erradicar la pobreza extrema y el hambre, alcanzar la educación universal, respetar la igualdad entre géneros, mejorar la salud materna, reducir la mortandad infantil, combatir el VIH/SIDA, lograr la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar la asociación mundial.

de la Constitución Política. Los principios son la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados, la lucha por la paz y la seguridad internacionales y la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La nueva agenda internacional¹⁶, con todos los temas que se han colocado como prioridades, exige que las políticas de los países en desarrollo vayan orientadas a buscar soluciones eficaces a éstos, involucrando la participación de distintos actores. El principio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aunado a las estrategias nacionales de desarrollo, reflejan el compromiso que tiene México con la sociedad internacional de dar respuestas a las necesidades globales y regionales, sin olvidar las propias.

México es considerado un país de ingreso medio alto, según la clasificación del Banco Mundial, una economía emergente (*Cooperación*, 2009). A pesar de que los números macroeconómicos demuestran estabilidad, crecimiento económico, bajos niveles de inflación, etc., también es posible identificar una brecha de desigualdad y pobreza abierta. Esta brecha es un obstáculo para alcanzar un pleno desarrollo como país y como sociedad, y es por eso que México debe recurrir a distintos mecanismos para enfrentarlo y buscar soluciones que no dependan sólo de la economía.

Su participación activa en foros internacionales y económicos, lo ha colocado como un socio importante en materia de cooperación. Su contribución en debates internacionales, en la construcción de la agenda de cooperación internacional, así como en el cumplimiento

¹⁶ De acuerdo con Andrés Rozental (1993), posterior al fin de la Guerra Fría, los países en desarrollo conformaron rápidamente una nueva agenda, en la que temas como el desarme y la seguridad pasaron a segundo plano, dejando como temas prioritarios al medio ambiente, el desarrollo, la migración, el tráfico de drogas, los derechos humanos y la promoción de la democracia.

de acuerdos internacionales y medidas para el combate a la pobreza y la desigualdad, atendiendo las necesidades globales (*Cooperación*, 2009), han hecho de México un socio paritario en el sistema internacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Su condición dual de receptor y donante de cooperación tienen como objetivo, según Rogelio Granguillhome (2011: 13), contribuir al desarrollo nacional y, en el exterior, “traducir las voluntades, intereses y compromisos en beneficios colectivos y tangibles para los pueblos.”

Uno de los más relevantes y del cual México es miembro, es el Grupo de los Veinte (G20). Este foro está compuesto por los países miembros del G8 más 11 países en vías de desarrollo y la Unión Europea. La participación de los países en desarrollo (entre ellos México) responde a la creciente influencia de éstos en los asuntos políticos y económicos a nivel global (*Miembros*, 2012). En 2012 corresponde a México presidir al Grupo, siendo la sede de la Cumbre de Líderes en el mes de junio. Al asumir la Presidencia anual del grupo se coloca como la segunda economía emergente y la primera latinoamericana en hacerlo (*Presidencia*, 2012). El compromiso de México es el de promover la participación activa de países no miembros, organizaciones internacionales, instituciones académicas y el sector privado, con el objetivo de abrir y transparentar el diálogo. Para México, esta oportunidad representa la posibilidad de “contribuir a una agenda más amplia y estratégica que permita avanzar de la ‘eficacia de la ayuda’ a la ‘eficacia del desarrollo’.” (Soria, 2011: 95).

Por otra parte, México participa como miembro observador del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (CAD/OCDE) y es a partir de dicha colaboración que se ha colocado como una economía emergente líder en la región de América Latina, compartiendo la responsabilidad de acordar, monitorear e impulsar políticas comunes en materia de CID y sobre todo, teniendo la posibilidad de

construir puentes de apoyo y comunicación para el resto de los países en desarrollo. Para evitar encasillarse como país donante o como país meramente receptor del CAD por su posición económica y geopolítica, prefirió, como observador, impulsar la importancia de los países cooperantes del sur y la dinámica de cooperación Sur-Sur (Bracho y García-López, 2011). México también participa de manera continua en foros de Naciones Unidas, en los distintos mecanismos de diálogo Sur-Sur, negocia cooperación con países europeos, con Estados Unidos y Canadá, con Centroamérica y participa en la cooperación triangular dentro del sistema latinoamericano.

La agenda mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha estado marcada por la propia evolución de la política exterior de México, del crecimiento de su economía y sus múltiples participaciones en las relaciones de cooperación (Tripp y Vega, 2011). La Secretaría de Relaciones Exteriores ha establecido un marco referencial para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, el cual define a la cooperación como:

El 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 (*Cooperación*).

Sin embargo, el interés por fortalecer la cooperación y consolidarse a nivel internacional no es nuevo, sino que es un esfuerzo que ha venido creciendo de manera paulatina, sin obviar algunos momentos de rezago, desde mediados del siglo XX. En los

años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, México comenzó a participar de manera activa en la Organización de Naciones Unidas y en el Sistema de Cooperación Internacional como un país receptor de la Ayuda Oficial para el Desarrollo.

Ante la necesidad de enfocar los esfuerzos y los recursos de la cooperación internacional e institucionalizarla, en 1951 se creó la Dirección General de Organismos Internacionales (DGOI). No obstante, es hasta 1971 que se crea la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) como un reconocimiento a la importancia que tiene la cooperación internacional para alcanzar el desarrollo en el país. Esta unidad administrativa tenía a su cargo la planeación y diseño de la cooperación técnica en México y algunos esfuerzos que comenzaban a darse con países de la región (*Historia*, 2012).

En 1988 se oficializa la Cooperación Internacional para el Desarrollo como un marco de referencia para determinar los objetivos y estrategias en materia de relaciones internacionales, al incluirse en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política como uno de los principios rectores de la política exterior de México y éste se consolida como país donante. Este hecho es fundamental, junto con la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, para entender la institucionalización de la CID en México, así como los esfuerzos que se han llevado a cabo para su consolidación.

La década de los noventa fue particularmente activa en temas relacionados con la cooperación internacional para el desarrollo. En 1990 la DGCTI se convierte en la actual Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), la cual coordina la participación de México en las distintas vertientes de la cooperación técnica, científica y

tecnológica con países desarrollados y en vías de desarrollo, así como con organismos multilaterales y foros internacionales. Poco después surge el Programa Mexicano de Cooperación Técnica para el Desarrollo. Se lleva a cabo la Reunión Cumbre de México – Centroamérica Tuxtla I, que tiene como principal resultado la creación del Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica. Este fondo ha sido importante para todas las acciones de cooperación con los países de la región. En 1993 se hace una ampliación al programa de oferta de cooperación técnica con Centroamérica y se crea el Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo (PROMEXCODE). En 1994 México ingresa a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), instituyéndose como observador del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) (*Cooperación*, 2009).

En 1996, durante el IV Programa Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se reconoce a México como un país receptor de ayuda pero también como un país donante. Este carácter polivalente (Tripp y Vega, 2011) ha de guiar a México en sus acciones relativas a la cooperación internacional para el desarrollo. Se crea el Mecanismo de Diálogo y Concertación en la Cumbre de Tuxtla II, en Costa Rica dando seguimiento a las reuniones de la primera reunión Cumbre. En ese mismo año, la Secretaría de Relaciones Exteriores redacta el borrador de la propuesta de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el antecedente de la actual Ley en vigencia. En 1997 se firma el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Comunidad Europea y se desaparece la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

Un momento fundamental para la Cooperación Internacional en México se da en 1998 con la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), órgano desconcentrado de la SRE que concentró las cuatro unidades administrativas

encargadas de la cooperación internacional (la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, la de Cooperación Educativa y Cultural, de Organismos de Cooperación Económica y Desarrollo y para la Cooperación Centroamérica y el Caribe).

Los objetivos principales del Instituto fueron hacer de la Cooperación Internacional para el Desarrollo un agente de cambio social en México, teniendo como prioridades el desarrollo económico, social, cultural y medioambiental sustentable, racionalizar y hacer más efectiva la cooperación con 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 materia (Lozoya, 2001: 937). Estos objetivos serían alcanzados a partir de la vinculación de los esfuerzos nacionales e internacionales de desarrollo, aportando al exterior los conocimientos y logros alcanzados por mexicanos en los distintos ámbitos de cooperación. A partir del Instituto se prevé la creación de un sistema de planeación, gestión y coordinación de los programas y proyectos de cooperación, así como del fortalecimiento de la gestión de políticas públicas en la materia e implementación de iniciativas de cooperación horizontal (*Historia*, 2012). En 1999 México se integra al Grupo de los 15¹⁷, con quienes participa en el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur a través de la focalización de prioridades (*Cooperación*, 2009).

El nuevo siglo inicia con una serie de cambios importantes para la cooperación internacional en México. En el año 2000 se firma la Declaración del Milenio, con la cual se

¹⁷ El Grupo de los Quince (G-15) fue creado en la novena reunión cumbre de los países no alineados celebrada en septiembre de 1989 en Belgrado, Yugoslavia. Está integrado por países de América Latina, África y Asia, y tiene la meta común de estimular el crecimiento y la prosperidad. El G-15 se concentra en la cooperación entre países en desarrollo en materia de inversión, comercio y tecnología. Sus miembros han pasado a ser 17, aunque no se ha modificado la denominación del grupo. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/groupss.htm#G15>

adopta el compromiso de cumplir con las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, en 2001 desaparece, sin aparente justificación, el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), las Direcciones Generales que lo integraban fueron reubicadas en la estructura concentrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y se ‘congela’ el Proyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se creó por un breve tiempo “el Instituto México (un intento de Instituto Cervantes de España) que más tarde se suprimió con la misma falta de justificación” (Amador Tello en Garzón, 2011: 47).

En 2002, se llevó a cabo la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, también conocida como la Cumbre de Monterrey, donde las discusiones se centraron en temas claves relacionados con el desarrollo mundial y su financiamiento. Durante la Conferencia, los donantes reconocieron la urgente necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda a través de un rediseño de la distribución. (Sanahuja, 2011) En 2004 se crea la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI), e incorpora a la DGCTC en su estructura (*Historia*, 2012). En 2007 se incluye a la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo, como una estrategia prioritaria para la política exterior de México. Desde el poder legislativo, la Senadora Rosario Green retoma la discusión y promueve una iniciativa de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que desde su gestión en la SRE había estado intermitentemente en el debate nacional. De acuerdo con la Senadora Green, la Ley es fundamental, ya que a diferencia del resto de los principios de política exterior, el de Cooperación Internacional para el Desarrollo “necesita una Ley secundaria que facilite la puesta en marcha del mandato Constitucional. 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” (Garzón, 2011: 45).

En 2008, México se integra a la Reunión de Alto Nivel de Accra, sobre financiación y ayuda al desarrollo, donde se abordan temas orientados a la eficacia de la ayuda como la gobernanza del sistema de ayuda, el liderazgo y fortalecimiento de capacidades de los países receptores, coordinación entre donantes y la importancia de la responsabilidad y rendición de cuentas (Sanahuja, 2011: 209). En 2009 se inicia una intensa promoción del Fondo Verde como antesala a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático COP16 que se llevó a cabo en Cancún, Quintana Roo a finales de 2010. Desde el 13 de abril de 2010, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto presentado en 2007, por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Siguiendo el proceso legislativo, el Senado elaboró el dictamen y se envió al Poder Ejecutivo el 29 de abril del mismo año (Rodríguez, 2011). No fue sino hasta el 6 de abril de 2011 cuando se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

A finales de 2011, México participa en el IV Foro de Alto Nivel de la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busán, Corea del Sur. Dando seguimiento a los acuerdos de la Cumbre de Monterrey, la Declaración de París y la Reunión de Accra, México contribuyó de manera activa en este Foro, facilitando el diálogo entre los países desarrollados y en desarrollo. Durante los días de trabajo se acordó revisar las conclusiones sobre los compromisos adquiridos en las reuniones anteriores, continuar con la implementación de los principios de la eficacia de la ayuda con el objetivo de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y definir el papel que juega la Cooperación Internacional para el

Desarrollo, así como la inclusión de nuevos actores y fuentes de desarrollo. El Foro concluyó con la firma del documento “Asociación Global para la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo”.

3.2 Ley mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Con la publicación del Decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de abril de 2011, y su posterior entrada en vigor, se logra la institucionalización de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Esto implica una formalización a los procesos de “interrelación” que lleva a cabo México desde los años setenta (Garzón, 2011: 44) y que se eleve a rango de política de Estado a una serie de esfuerzos y programas que de acuerdo con Manuel Guedán (2011: 17) eran dispersos y sin un correcto seguimiento, de poco impacto y sin instituciones de operación adecuadas. La importancia de que la Cooperación Internacional para el Desarrollo sea considerada una política pública radica, según Josep M. Valles (en Guedán, 2011: 17) en ser “una decisión formalmente adoptada, en el marco de una institución pública y precedida por un proceso de elaboración, con la participación de actores públicos y privados”. De esta manera no sólo se cuenta con la intervención del gobierno y sus instituciones, sino que el esfuerzo es compartido con instituciones privadas, universidades y centros de investigación y, por supuesto, la sociedad civil.

El proceso para la aprobación de la ley no fue sencillo. El intento por institucionalizar la Cooperación Internacional para el Desarrollo viene desde finales de los noventa pero es hasta el año 2007 cuando los esfuerzos por colocar a la CID en la agenda legislativa tuvieron resultado. En el siguiente cuadro se presenta el proceso que se llevó a cabo para poder contar hoy con una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Cuadro 4. Proceso legislativo para la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

8 de marzo de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa presentada por la Senadora Rosario Green, del PRI, en el Senado de la República, turnada a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y Estudios Legislativos.
marzo-noviembre de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Se realizan consultas a instituciones, expertos y legisladores para elaborar el dictámen correspondiente.
13 y 14 de noviembre de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Seminario de Alto Nivel sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comisión de Relaciones Exteriores y SRE.
18 de diciembre de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Senado remite a la Cámara de Diputados la minuta por la que se expide la Ley de Cooperación Internacional, para efectos del proceso legislativo.
1 de febrero de 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Minuta recibida y turnada a la Comisión de Relaciones Exteriores para su análisis y elaboración del dictamen.
13 de abril de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen a discusión ante el Pleno del Congreso, aprobado con 369 votos a favor y 4 abstenciones. Devuelto a la Cámara de Senadores.
29 de abril de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • El Senado aprueba la minuta en los términos enviados por el Congreso, con 69 votos a favor, 18 en contra y 2 abstenciones. Pasa al Ejecutivo para su revisión y promulgación.
7 de mayo de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto de decreto de mérito es remitido al Ejecutivo a través la Secretaría de Gobernación
2 de septiembre de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Se presenta al Pleno del Senado el oficio con las observaciones que el Presidente hace al Decreto presentado. Reinicia el proceso legislativo.
15 de diciembre de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Tras su evaluación, votación y aprobación en ambas Cámaras, se turna, por segunda ocasión, la legislación al Ejecutivo para su publicación.
4 de abril de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente Felipe Calderón firma el decreto promulgatorio para publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.
6 de abril de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Se publica la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entrando en vigor 10 días después de esta fecha.

Fuente: (Garzón, 2011: 47)

Como se observa, el inicio del proceso legislativo fue regular y en tiempo (tomó alrededor de nueve meses que se analizara, se evaluara y se aprobara en la Cámara de Senadores), sin embargo pasaron más de dos años para que la Cámara de Diputados pudiera realizar el análisis y aprobación del mismo y así fuera turnado al Ejecutivo. Desde 2008 hasta 2010 el proyecto de Ley se mantuvo congelado en San Lázaro. Durante ese año el Ejecutivo realizó una serie de cambios y observaciones que si bien no modificaron la esencia de la Ley, sí desecharon algunos elementos que se consideraron importantes al redactar el proyecto¹⁸. Una vez que el proyecto fue avalado nuevamente en el marco del proceso legislativo y turnado al Ejecutivo, éste fue decretado, publicado y puesto en marcha menos de cuatro meses después.

A través de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en sus 42 artículos y nueve transitorios, se determina un sustento legal específico, un aparato institucional formal y mecanismos financieros, operacionales y de registro especializados y enfocados para el ejercicio de la cooperación en sus distintas formas (Granguillhome, 2011). Todo esto se lleva a cabo en los cinco pilares del Sistema Mexicano de Cooperación Internacional: la Ley, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Fondo Nacional de Financiamiento y el Registro y Sistema Nacional de Información. Este diseño institucional puede favorecer a que los programas y políticas que se desarrollen respecto a

¹⁸ La exposición de motivos del proyecto de 2007 incluía entre los actores nacionales que participan en el proceso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo a los Estados y municipios, universidades (sin distinción de carácter público o privado), centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales, artistas, intelectuales, fundaciones y entidades de fomento y desarrollo, así como personas físicas y morales que tienen capacidad para hacer aportes a la cooperación internacional o que requieren de ella. En el documento final no se incluyen a todos (Ayala, 2011)

la Cooperación Internacional para el Desarrollo tengan un cause y, sobre todo, un seguimiento y evaluación de sus objetivos y resultados.

El objetivo de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), está señalado en el artículo 1, donde se establece que a través de dicha ley se obtendrán 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” y las relaciones con otros Estados y organismos internacionales permitirán “la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.”

También, a través de la LCID se busca cumplir con la agenda de prioridades de la política exterior de México a través de:

“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.”

En el artículo 24 se hace mención nuevamente de la finalidad de la política general de cooperación internacional, la cual consiste en todas las acciones de transferencia de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas,

económicas y financieras, con el propósito de fortalecer las capacidades nacionales para el desarrollo tanto de México como del país con el que se coopera. La Cooperación Internacional para el Desarrollo es y debe ser un eje fundamental dentro de las políticas del Estado mexicano para alcanzar el desarrollo, abarcando la mayoría de los temas que son elementales para que México pueda sobresalir en la región como un país fortalecido. Lo anterior, respetando y dando cumplimiento a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

3.3 Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo

El funcionamiento del Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo está respaldado por cinco pilares. Como lo muestra el cuadro 5, el pilar jurídico recae en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el pilar administrativo en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el pilar programático en el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el pilar estadístico en el Registro y Sistema Nacional de Información, y el pilar financiero en el Fondo Nacional de Financiamiento. La descripción y el establecimiento de las funciones de los últimos cuatro se encuentra contenida en la Ley y se explica a continuación.

Cuadro 5. Pilares del Sistema Mexicano de CID



Fuente: (AMEXCID, 2012)

La AMEXCID, contenida en el título Segundo de la LCID, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con autonomía técnica y de gestión, cuya estructura administrativa se rige bajo el reglamento de la Secretaría. Tiene como antecedente el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), aunque éste con menor competencia y capacidad de coordinación (Guedán, 2011). De acuerdo con Rogelio Granguillhome (2011: 14), la Agencia tiene como 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 –o donante- y receptor de cooperación” y es a través de ella que podrán construirse asociaciones estratégicas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente.

Entre sus atribuciones se destaca la coordinación de acciones de cooperación internacional con el resto de las dependencias, la colaboración en la elaboración del

Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la asesoría en materia de tratados y acuerdos internacionales sobre CID, la celebración de convenios con gobiernos estatales y municipales, universidades y centros de investigación, la colaboración con agencias de cooperación internacional de otros países para realizar acciones conjuntas con terceros países, la administración del Registro y el Sistema Nacional de Información de la CID y la promoción de un fondo para el financiamiento de acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Los trabajos de la AMEXCID se realizarán en conjunto con un Consejo Consultivo, integrado por 20 Secretarías¹⁹ (con voz y voto) y representantes de gobiernos estatales y municipales, del sector privado, académicos y sociedad civil (con voz). La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene la Presidencia del Consejo. Dicho Consejo, además de apoyar a la AMEXCID, ha de revisar las evaluaciones anuales sobre los resultados y ha de emitir su opinión.

El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo se crea en atención a la necesidad de planeación, previsibilidad y apropiación de la CID, marcando la ruta de la AMEXCID, sus prioridades geográficas y temáticas, objetivos, medios y líneas primordiales de acción (Granguillhome, 2011: 14). De acuerdo con el artículo 23 de la LCID, el Programa es “la base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera.” En el Programa se destaca a Centroamérica y el resto de los países de América Latina y el Caribe como las áreas

¹⁹ Anexo con la lista de Secretarías que participan

geográficas prioritarias para los intereses de México. Dentro de las responsabilidades del Programa se encuentran:

- a. Estimular la participación del resto de los sectores
- b. Garantizar la participación de las representaciones diplomáticas y consulares en los procesos de cooperación internacional
- c. Impulsar acuerdos marco y convenios, promover la diversidad cultural y proyección de México en el exterior como un país multicultural y pluriétnico
- d. Participar activamente en organismos de cooperación internacional impulsando proyectos y acuerdos
- e. Incorporar todo lo relativo a la prestación de ayuda humanitaria en caso de desastres
- f. Garantizar que todos los esfuerzos de México sean coherentes con la consecución de los acuerdos y convenciones de las que México sea parte, así como de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el título Tercero de la LCID están contenidos los lineamientos para el Registro de Información de la CID en los que se incluyen el Registro Nacional de Cooperación Internacional y el Sistema de Información de CID. El objetivo principal de éstos es formular metodologías para contabilizar y sistematizar información relativa a la CID, así como los diagnósticos permanentes de la política mexicana en materia de cooperación (Granguillhome, 2011).

El Registro Nacional estará integrado por:

- a. La relación entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participen en la CID

- b. Los acuerdos y convenciones suscritos por México con otros gobiernos y organismos internacionales
- c. Los proyectos en los que participe cualquier dependencia de gobierno, ya sea como receptor o donante, y en cuya promoción, acuerdo o ejecución participe la SRE y/o la AMEXCID
- d. Las ofertas y demandas de cooperación internacional presentadas a México por otros gobiernos u organismos internacionales multilaterales
- e. Las dependencias o entidades que estén clasificadas como cooperante por la AMEXCID
- f. Los informes de cooperantes mexicanos y extranjeros al término de las misiones de cooperación internacional
- g. Los tratados internacionales y disposiciones jurídicas referidas directa o indirectamente a la Cooperación Internacional para el Desarrollo
- h. Los montos de las asignaciones presupuestales federales al Fondo Nacional para la Cooperación Internacional, así como los fideicomisos creados para el financiamiento de proyectos específicos
- i. Las evaluaciones de los resultados finales de las acciones de cooperación internacional coordinadas por la AMEXCID
- j. Los montos, modalidades y ejercicio de los recursos financieros, donaciones y aportaciones en especie provenientes de gobiernos u organismos internacionales que deriven de los esquemas de cooperación internacional

El Sistema de Información de la CID, con base en la información del Registro Nacional, contará con un banco de información que permita un mayor control de los esfuerzos que se

realizan en las distintas dependencias, para evitar que se dupliquen esfuerzos o se descuiden áreas de interés primordial para México y será obligación de la AMEXCID la divulgación de la información, los resultados y los informes anuales en materia de cooperación internacional de las dependencias.

El título Cuarto de la LCID contiene toda la regulación del financiamiento de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, que de acuerdo con el artículo 33 se hace mediante asignaciones presupuestales federales²⁰, así como por aportaciones financieras y en especie de gobiernos extranjeros, entidades federativas, gobiernos municipales y organismos internacionales. En la Ley está prevista la creación de un Fondo Nacional para la Cooperación Internacional para el Desarrollo con el objetivo de proveer de recursos a la AMEXCID procurando reducir costos de transacción y mejorar la eficiencia de procesos para ampliar el valor de los recursos de cooperación invertidos en el desarrollo nacional e internacional (Granguillhome, 2011). Los recursos se destinan a cubrir las capacitaciones de recursos humanos para cumplir con las acciones de cooperación internacional, las movilizaciones a terceros países, la adquisición de materiales didácticos, las donaciones de equipo y materiales a países con menor grado de desarrollo para la aplicación de los conocimientos transferidos, y cubrir los costos de estancia en México de cooperantes extranjeros cuando así lo estipulen los convenios o acuerdos internacionales. Un elemento importante a resaltar es que se integran a los recursos del Fondo Nacional los recursos de Fondos ya existentes, especificando el caso del Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, el Programa de Acciones Estratégicas de México con el Caribe,

²⁰ Respecto a las aportaciones presupuestales federales, no se establece un monto o porcentaje que debiera de destinarse, como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, a los esfuerzos de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por lo que queda a decisión del Ejecutivo y sus prioridades.

el Programa de Cooperación entre México e Iberoamérica y el Fondo 22 México/OEA, y todos los recursos de contraparte de los proyectos de cooperación acordados con la Unión Europea y otros países miembros de la OCDE.

Quizás uno de los motivos principales por los que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo es importante para entender las relaciones internacionales en México es que, a pesar de que los gobiernos municipales, estatales y el federal, distintos organismos y ONG, así como la sociedad civil llevan a cabo intercambios en materia de CID, no existían los mecanismos ni la capacidad de medir su regularidad, su proceso, la eficacia ni los resultados de los mismos. La entrada en vigor de la Ley es una oportunidad para fortalecer y rediseñar la institucionalidad de la cooperación mexicana y “dotar al país de los 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” (Soria, 2011: 96).

3.4 Fortalezas y debilidades de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Un aspecto positivo de la Ley es que se reconoce el carácter interinstitucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y no se deja en una sola dependencia o Secretaría todo el trabajo, sino que se obliga a la participación conjunta del gobierno en todos los niveles para cumplir con los objetivos, sobre todo del Programa. De acuerdo con Citlali Ayala (2011), la orientación de la política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo hacia el fortalecimiento de las áreas educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera del país, involucra a las personas y al fortalecimiento del

capital humano de México y el enfoque deja de reducirse al crecimiento en términos macroeconómicos.

A pesar de la promulgación de la Ley, el trabajo respecto a la institucionalización de la Cooperación Internacional para el Desarrollo no está terminado. Si bien la aprobación de ésta representa un paso importante en la evolución institucional, aún quedan elementos pendientes de revisión y complementación, de acuerdo a las necesidades y los cambios en la sociedad internacional y en los intereses de México. Así mismo, algunos elementos que quedaron fuera de la actual Ley tendrán que ser actualizados, sobre todo, frente a la creciente influencia de ciertas vertientes de cooperación que no son consideradas.

La dualidad de México en el escenario internacional no es considerada a lo largo de la Ley, ya que se priorizan los acuerdos como donante. Se promueven los convenios de colaboración de la AMEXCID con organismos internacionales para trabajar en conjunto con terceros países menos desarrollados, suponiendo la capacidad de México para sólo cooperar como donante. A pesar de la pertenencia de México a distintos foros de donantes de cooperación, como es el caso del CAD de la OCDE, lo hace de manera parcial, como observador. Esto implica que México no tiene la capacidad ni solvencia suficiente para ser considerado un país desarrollado y aún necesita la colaboración de otros países desarrollados. La iniciativa del Proyecto de Decreto para la expedición de la Ley, publicada en la Gaceta Núm. 74 del Senado de la República el 8 de marzo de 2007²¹ contenía una exposición de motivos que daba cuenta del carácter dual de la cooperación mexicana, era sensible al escenario internacional y la evolución de la relación de los países desarrollados

²¹ La iniciativa que se presentó en 2007 puede encontrarse en línea:
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2415&lg=60>

y en desarrollo (Ayala, 2011), reconociendo que México todavía se encuentra entre el grupo de países en desarrollo. El documento final de la Ley sólo refleja la reticencia a reconocer la desigualdad y los aspectos en desarrollo de México.

Dos elementos que hacen posible la viabilidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México son, sin duda, la cooperación Sur-Sur y la cooperación descentralizada²². Ninguno de estos dos elementos son considerados dentro de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En el artículo 4 se mencionan los términos a utilizar a lo largo de la ley, incluyendo varios términos referentes a la cooperación. No obstante, en ninguno se menciona la cooperación Sur-Sur; lo más parecido es la cooperación horizontal, a la que se refiere como “la cooperación para el desarrollo económico y social en la que los recursos del donante son complementados con recursos de contraparte aportados por el receptor”. Por otra parte, son pocos los enunciados en los que puede interpretarse algo referente a la cooperación descentralizada. Tal es el artículo 40, donde se expresa que todos los bienes donados a las entidades federativas y los municipios se incorporarán a su patrimonio. A lo largo de la ley no se establecen los lineamientos para la cooperación descentralizada, un elemento que va de la mano de la cooperación Sur-Sur, ya que muchos de los esfuerzos de cooperación son hechos desde los municipios o las entidades federativas y no necesariamente desde el gobierno federal.

Uno de los temas prioritarios que se mencionan en la Ley es la seguridad pública. Si bien este tema es una de las líneas de la cooperación internacional, no estaba contemplado en la iniciativa que se envió en 2007. Citlali Ayala (2011) critica que se enfoque el tema a la seguridad pública, cuando ese es un tema propio del poder judicial, y se dejan de lado

²² La cooperación descentralizada no es tema de esta tesis, por lo que sólo se menciona brevemente.

temas relevantes para la CID, tales como la seguridad humana, seguridad alimentaria, entre otros. También menciona que dentro de la agenda internacional se manejan temas que se apegan a la cooperación internacional para el desarrollo, vinculadas con el desarrollo, al tiempo que están aquellos que se apegan a la cooperación internacional, entendida como concertación política, como es el caso de la seguridad nacional y la seguridad pública, las actividades militares, etcétera. Es claro que la inclusión del tema de la seguridad pública viene de una línea que se sigue durante el periodo presidencial 2006-2012.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se menciona la Cooperación Internacional pero desde puntos distintos. En el objetivo 15 del primer Eje “Estado de Derecho y Seguridad” se habla de la importancia de fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía, Sin embargo, en lo relativo a la política exterior del Eje 5, se sigue colocando a México como un socio principalmente donante. El objetivo 6 se refiere a apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo. No obstante, todas las estrategias que se plantean son relativas al comercio exterior y los tratados de libre comercio. No hay una estrategia enfocada a la Cooperación Internacional para el Desarrollo ni a los sectores sociales, culturales, a la educación o al medio ambiente.

Todavía falta camino por recorrer en el tema de la institucionalización de la Cooperación Internacional para el Desarrollo pero la LCID significa un paso firme para fortalecer la presencia de la CID en las políticas públicas de México, su alineamiento con las tendencias y modalidades de vanguardia y una mejor interacción con los cooperantes (Granguillhome, 2011). Sería importante plantear nuevos temas estratégicos, que están

surgiendo y colocándose en el debate, y que sin duda pueden impulsar el desarrollo en México. Algunos son la dimensión de lo local, la mejora y cobertura de la educación y el desarrollo de capacidades como pilares del desarrollo y sujetos del instrumental de la cooperación mexicana, entre otros (Ayala, 2011). De esta manera se pueden impulsar las capacidades de México para alcanzar el desarrollo y colaborar con el resto de la integrantes de la región y de la sociedad internacional.

La brecha de la desigualdad sigue siendo un obstáculo para el desarrollo y considero necesario que se le apueste un poco más a la sociedad y a la satisfacción de sus necesidades para reducirla. La Cooperación Internacional para el Desarrollo sigue estando sujeta a la voluntad del gobierno. Creo que se necesita establecer ya como una política de política exterior y de política interna que se mantenga a pesar de los gobiernos o los partidos en el poder. De esta manera, la integración del resto de los actores será mucho más sencilla, cumpliendo con los objetivos del Sistema Mexicano de Cooperación Internacional.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo representa la organización institucionalizada de las herramientas que posibilitan la ejecución de acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Resalto la importante labor de plantear objetivos que van más allá de aspectos económicos, enfocando la ley en la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Si bien se reconoce el carácter dual de México, no considero que éste aplique en todas las situaciones. Una de las principales críticas a la cooperación en México es que se priorizan las acciones como receptor con los países desarrollados o con los organismos internacionales. Pero cuando se habla de cooperación Sur-Sur, México se posiciona como

donante, sin reconocer que como receptor podría obtener grandes ventajas, aún de países con menor grado de desarrollo.

Por último, considero que es muy pronto para saber si el sistema mexicano de CID es eficiente o no, sin embargo, hay que reconocer que es un paso enorme para impulsar a la Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus vertientes como una estrategia firme de cooperación. Ya no puede dejarse fuera de las políticas de desarrollo y de política exterior, sino que debe posicionarse como una política de Estado, con todo lo que ello implica, respetando la participación del resto de los actores.

Capítulo 4.

Cooperación Sur-Sur en México

Los países en desarrollo han formado un grupo cada vez más heterogéneo y diferenciado en cuanto a las necesidades y problemas a los que se enfrentan. Es a partir de la búsqueda de soluciones adecuadas para cada situación, que surgen los “países emergentes”. Con una presencia internacional cada vez más fuerte y consolidada en las relaciones internacionales, estos países se están enfrentando a las estructuras tradicionales, modificándolas, sobre todo en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este capítulo se observa la relevancia que tiene México como socio donante y receptor en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, específicamente en la vertiente de cooperación Sur-Sur. Se analizan algunos proyectos orientados a la cooperación bilateral, específicamente con América Latina, sin dejar de lado los esfuerzos en cooperación regional y triangular. México, junto con otros países en desarrollo, ha comenzado a cuestionar su posición como país receptor, delimitando sus políticas como donante y socio colaborador, con objetivos cada vez más claros respecto a la importancia y necesidad del desarrollo nacional y de los países de la región.

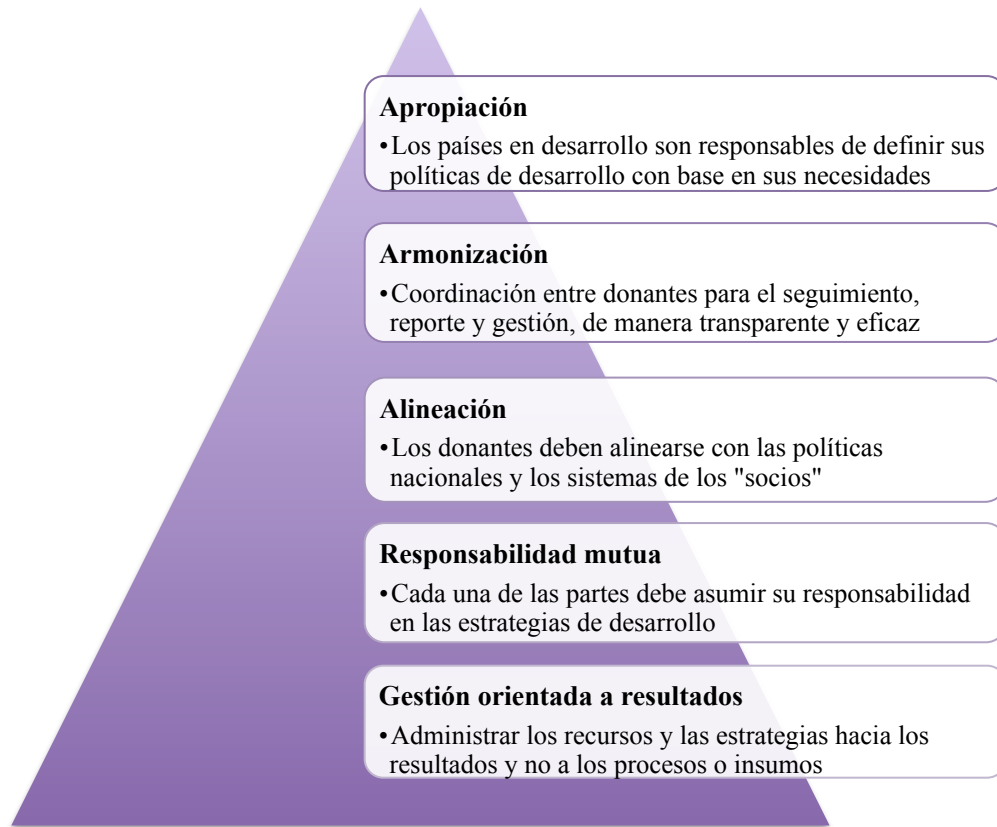
4.1 La cooperación Sur-Sur en la política de cooperación de México

La Cooperación Internacional para el Desarrollo en México está orientada a diversas vertientes, las cuáles responden a las necesidades del país como donante y receptor de cooperación, así como a los acuerdos firmados con otros Estados. La cooperación Sur-Sur es, quizás, la vertiente de colaboración que mejor ilustra la diversidad de papeles y el alcance de su contribución para el desarrollo internacional (Tripp y Vega, 2011: 29). De acuerdo con el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ECOSOC), la cooperación Sur-Sur y los donantes emergentes tienen una contribución mucho más activa e importante. Se estima que la participación de la cooperación técnica y

económica Sur-Sur aumentó en 2009, en el total de los flujos de cooperación al desarrollo, alrededor de 10 por ciento (17 mil millones de dólares) y entre 2006 y 2008 se registró un aumento de 63 por ciento (Soria, 2011: 98). La inserción de México en distintos foros internacionales tales como el G20, el G8 y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, lo ha colocado en una posición de ventaja en asuntos de cooperación internacional, pasando de ser sólo un país receptor de organismos y programas de Naciones Unidas y otros países desarrollados, a tener una influencia mayor, sobre todo entre países en vías de desarrollo.

México ha desarrollado diversas alianzas y proyectos con países en desarrollo, bajo el esquema de costos y beneficios compartidos en algunos de los sectores prioritarios de la CID, fortaleciendo la colaboración tecnológica y la formación de recursos humanos (*Vertientes*, 2012). Las políticas de México como donante de cooperación Sur-Sur son llevadas a cabo a partir de los principios de apropiación, armonización, alineación, responsabilidad mutua y gestión orientada a resultado, expuestos y aceptados en la Declaración de París de 2005 (Declaración, 2005), los cuales representan un marco institucional para la cooperación internacional.

Cuadro 6. Principios de la Declaración de París de 2005



Fuente: elaboración propia

El interés de México por mantenerse vigente y cumplir con las exigencias de la sociedad internacional, tales como los cinco aspectos anteriores, le ha permitido colocarse y sostenerse como un socio y promotor de alianzas estratégicas para impulsar el desarrollo nacional e internacional. Los cinco puntos de la Declaración de París son muy útiles para la política mexicana de cooperación internacional, puesto que su dualidad le permite ser ese elemento clave en la región, con objetivos más claros: impulsar el desarrollo sin perder de vista los intereses nacionales y las propias políticas de desarrollo.

El carácter dual de México y otros países en vías de desarrollo, considerados donantes emergentes, viene respaldado por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD/OCDE) al reconocer que muchas naciones comprometidas con la cooperación Sur-Sur como donantes y receptores de cooperación, enriquecen el diálogo internacional y mejoran los esfuerzos por promover el crecimiento sustentable e inclusivo, a partir de la dicha dualidad (*Welcoming*, 2011). De acuerdo con Bracho y García López (2011: 68), México debe buscar que, para los donantes en desarrollo, las responsabilidades que adquieren dentro del Comité y de cualquier alianza, se ajusten a su realidad como cooperantes en la vertiente Sur-Sur y que el compromiso prioritario en la agenda de desarrollo sea combatir sus propias desigualdades y pobreza.

La participación de México en este comité es impulsada por cuatro objetivos principales: aprender del CAD y de su experiencia y recomendaciones para adaptar las instituciones y políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprovechar el acceso como observador para posicionar temas en la cambiante agenda internacional, influir desde su posición en las decisiones del CAD y los países miembros en su proceso por adaptarse a los profundos cambios que registra la nueva arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, y sensibilizar sobre la importancia de abrir espacios a la cooperación Sur-Sur (Bracho y García-López, 2011). Es a partir de esta responsabilidad compartida y diferenciada, que México juega un papel relevante dentro del Comité de Asistencia al Desarrollo y de la región de América Latina, especialmente en Centroamérica.

4.2 México en el sistema latinoamericano de cooperación Sur-Sur

En los últimos años, la cooperación Sur-Sur para el desarrollo en México se ha posicionado como una herramienta útil para el ejercicio de las relaciones internacionales. Esto, por los

beneficios que conlleva y los esfuerzos por impulsar el desarrollo de la región latinoamericana. El cuadro 7 presenta una comparación de los datos y cifras de México, referentes a la cooperación Sur-Sur, triangular y Ayuda Oficial para el Desarrollo, obtenidos en los *Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (Xalma, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011).

Toda la información de los informes fue otorgada por el gobierno mexicano a través de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), que en su momento pertenecía a la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y hoy es parte de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

En este cuadro se observa la orientación que, año con año, están teniendo los esfuerzos de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en América Latina, confirmando que México está construyendo las bases para colocarse como un socio prioritario para impulsar el desarrollo en la región. Los acuerdos con otros países emergentes y con países menos desarrollados, sobre todo en el ámbito bilateral, se están logrando a pesar de la reducción de los recursos aportados por la Ayuda Oficial para el Desarrollo.

Cuadro 7. México en el sistema latinoamericano de cooperación Sur-Sur

	2006	2007	2008	2009	2010
DONANTE Acciones/proyectos y recursos destinados (en dólares)	101 proyectos	221 acciones \$335,771,000.00	237 acciones (76.6% son proyectos)	124 proyectos 32 acciones	89 proyectos 40 acciones
Países receptores	Nicaragua, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Argentina y Costa Rica	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Costa Rica y Panamá	Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, R.Dominicana, Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay, Venezuela	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Argentina, Chile, costa Rica, Panamá Uruguay	El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Panamá, Perú, Uruguay
RECEPTOR Acciones/proyectos y recursos recibidos (en dólares)	21 proyectos	14 acciones \$15,071,000.00	16 acciones	39 proyectos 5 acciones	28 proyectos 8 acciones
Países donantes	Colombia, Cuba, Argentina, Chile y Venezuela	Colombia, Cuba, Argentina, Chile y Venezuela	Brasil, Colombia, Cuba, Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela	Brasil, Colombia, Cuba, Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Cuba
Acciones de Cooperación Triangular	Sin información	El único país que destinó al menos una acción con los 18 posibles socios de la región	15 acciones 25% del total de acciones de la región	8 acciones 17% del total de acciones de la región	7 proyectos 17% total de acciones \$327,820.00
AOD recibida (dólares)	\$152,500,000.00	\$246,700,000.00	\$121,000,000.00	\$185,500,000.00	Sin información

Fuente: (Xalma, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011)

La información presentada es un reflejo del importante papel que tiene México en el como socio de la cooperación Sur-Sur. Su carácter dual es un elemento importante para entender el proceso que se cumple en el ejercicio de las relaciones internacionales, aunque su participación como país donante de cooperación es visiblemente más activa. En 2007 y 2009 ocupó el segundo puesto como donante de la región y en 2008, el tercero (Prado, 2011). Durante estos cinco años se han llevado a cabo, por parte del gobierno mexicanos, alrededor de 530 acciones²³ y 314 proyectos²⁴ orientados a la oferta de cooperación Sur-Sur bilateral. En 2007, las 221 acciones que se realizaron como donante, representaron 15 por ciento de las acciones totales registradas en la región, destinándose más de 335 millones de dólares para su cumplimiento. Cabe mencionar que 35 por ciento de esos recursos se destinaron a Perú. En 2008, 25 por ciento de los recursos que México destino como cooperación bilateral se enfocaron a El Salvador.

Tanto de donante como de receptor, México ha tenido variantes importantes respecto a la cantidad de acciones y proyectos puestos en marcha en la comunidad iberoamericana. Durante 2007 y 2008 hubo un aumento importante de acciones con respecto a 2006, sin embargo estos números vuelven a caer durante 2009 y 2010. Una justificación que se encuentra en los distintos informes tiene que ver con el acceso a la información. No todos los países tienen un control de todos los proyectos y acciones que se llevan a cabo dentro de la cooperación Sur-Sur, lo que para México es un reto en el que ya

²³ En el marco de la Conferencia Iberoamericana se establece que las acciones son “la ejecución de una o varias actividades que, en un espacio de tiempo variable, cumplen con un objetivo concreto”. Éstas pueden ejecutarse a través de distintos instrumentos, tales como estudios, asesorías, pasantías, capacitaciones y proyectos de cooperación. (Xalma, 2009: 37)

²⁴ Los proyectos se caracterizan por la ejecución de múltiples actividades durante un periodo mínimo de dos años y tienen como objetivo último, transferir capacidades, por lo menos, a uno de los socios (Xalma, 2009: 37)

se trabaja. Por otra parte, los proyectos en los que México participa como receptor de cooperación son más o menos similares en los distintos años, aunque 2009 se destaca como el año en el que más acciones y proyectos se desarrollaron. Se calcula que en 2007 se recibieron poco más de 15 millones de dólares por concepto de recepción de cooperación Sur-Sur en 14 acciones. Los socios de los que recibe cooperación no varían mucho, como es el caso de Colombia, Argentina, Cuba, Venezuela y Chile, teniendo algunos casos de cooperación con Uruguay, Costa Rica y Brasil, aunque no se presentan cada año.

Las acciones de cooperación triangular no parecen ser tan relevantes, sin embargo, esto es reflejo de la falta de precisión en la información. Cabe destacar que las 30 acciones y proyectos reflejados en el cuadro son las que México ha realizado como primer donante de cooperación triangular. En 2007, se destacó como el único país de la región en impulsar, por lo menos, una acción con cada uno de los 18 países evaluados (los países considerados dentro de Iberoamérica). En 2008 sus acciones representaron 25 por ciento del total de la región y en 2009 y 2010 representaron 17 por ciento. De esta manera se observa que México es un socio fundamental para el desarrollo de la cooperación Triangular, apoyándose en países como Alemania, España y Japón.

Es importante mencionar las aportaciones que recibe México bajo el concepto de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). América Latina recibe sólo nueve por ciento del total de recursos que se destinan bajo el concepto de AOD. Para México, esa ayuda disminuyó significativamente al estar considerado dentro del 36 por ciento de países de renta media alta de la región (Schônrock, 2011). No obstante, ésta sigue representando una oportunidad para que México lleve a cabo distintos proyectos que impulsen el desarrollo

nacional y de la región. En 2006, la ayuda que recibió México fue equivalente a 4.9 por ciento del total que se destinó a la región, siendo el país de renta media alta que más AOD recibió. En 2007, casi se duplicó el monto, aunque volvió a reducirse en 2008. El papel que juega México como país emergente ha provocado que la ayuda que se recibe por parte de los países desarrollados sea reducida. Sin embargo, eso no ha impedido que México se coloque como uno de los socios más importantes en materia de cooperación Sur-Sur.

4.2 La agenda mexicana de cooperación Sur-Sur

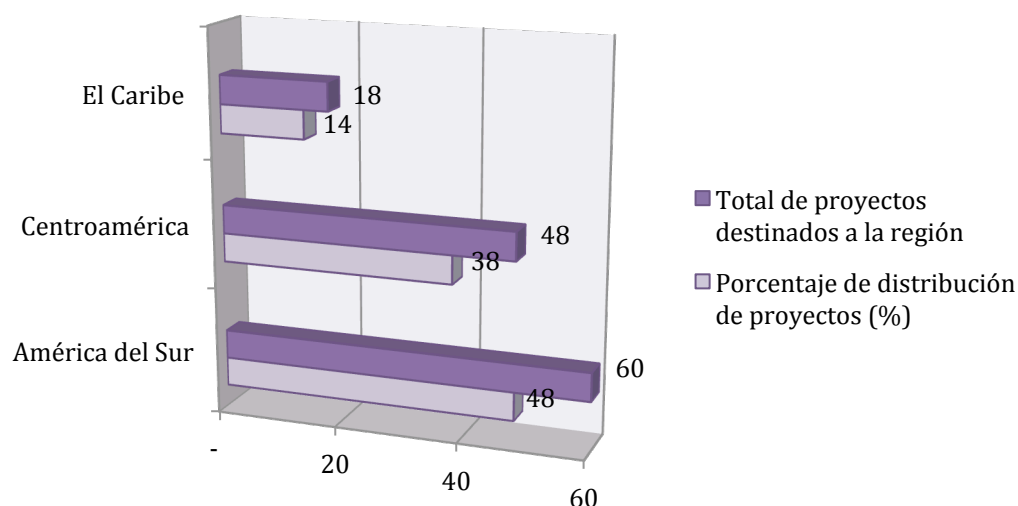
Debido a su ubicación geográfica, la enorme cantidad de recursos naturales y humanos y su trayectoria de participación en la política internacional, México se ha consolidado como un socio importante para el desarrollo de las estructuras de cooperación internacional en América Latina. De acuerdo con el *Informe Anual de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011* de la AMEXCID (*Informe*, 2011), la cooperación Sur-Sur en México estuvo orientada a dicha región, poniendo en marcha alrededor de 40 cursos y 161 proyectos, de los cuales 78 por ciento (126 proyectos) fueron bajo el esquema de cooperación horizontal, 14 por ciento (23 proyectos) regional y 8 por ciento (12 proyectos) triangular.

Cooperación Sur-Sur bilateral

Los proyectos que desarrolla México en cooperación bilateral han fortalecido las relaciones con los países de la región. Sin embargo, en 2011 hubo un aumento considerable de las acciones destinadas a los países del Sur, comparado con años anteriores (*Informe*, 2011). La siguiente gráfica muestra la distribución de los 126 proyectos bilaterales que

impulsó México, tanto en Centroamérica y el Caribe como en América del Sur. Los sectores en los que se desarrollan la mayoría de estos proyectos son: gestión pública (28 por ciento), agricultura (15 por ciento), educación y ciencia y tecnología (17 por ciento), medio ambiente (12 por ciento), salud (12 por ciento), energía (6 por ciento), turismo (3 por ciento), desarrollo industrial (3 por ciento), minería (2 por ciento) y vivienda y urbanismo (2 por ciento).

Gráfica 2. Distribución de proyectos bilaterales en América Latina en 2011 (Total y porcentaje)



Fuente: (Informe, 2011)

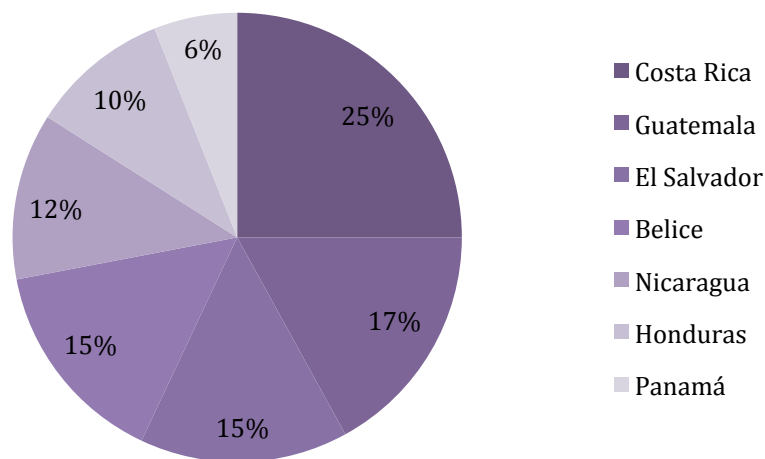
Tradicionalmente, se han enfocado los esfuerzos de cooperación bilateral y regional en los países de Centroamérica, impulsados por un interés que surge de la vecindad geográfica, la integración subregional y un alto número de asuntos transfronterizos intermésticos²⁵ que le obligan a colaborar (Tripp y Vega, 2011). Estos esfuerzos están centrados en la cooperación técnica. Es el caso del “Acuerdo de San José” que México

²⁵ De acuerdo con Tripp y Vega (2011, 36) el término interméstico (*intermestic*) es un neologismo acuñado por Bayless Manning y que se utiliza para referir a un asunto que es en parte de interés internacional y en parte de interés doméstico.

firmó en 1980 con Venezuela para otorgar petróleo, en condiciones preferenciales, a los países de Centroamérica y el Caribe como instrumento de desarrollo y estabilización en la región (Sanahuja, 2011).

En la gráfica 3 se muestra el porcentaje de distribución de los 48 proyectos llevados a cabo en 2011, por países, en la región centroamericana. La cooperación estuvo orientada, en mayor medida, a proyectos de gestión pública y agricultura. En otros sectores, sobresale la cooperación con Costa Rica, con la aplicación de proyectos orientados a la salud, educación y ciencia y tecnología y turismo. Con Guatemala se enfocaron también al turismo y al medio ambiente. De igual forma, se otorgó asistencia técnica sobre el marco metodológico para implementar el Censo Nacional en Guatemala, con un enfoque sociocultural y lingüístico

Gráfica 3. Proyectos ejecutados en Centroamérica (porcentaje)



Fuente: (Informe, 2011)

Uno de los proyectos más importantes en materia de cooperación y desarrollo es el Proyecto Mesoamérica, en el cual participan los gobiernos de Belice, Costa Rica, El

Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, Colombia y República Dominicana en retos conjuntos para alcanzar el beneficio y desarrollo social. El Proyecto Mesoamérica surge en 2008 en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, un foro de diálogo político que ha permitido el intercambio en la región durante muchos años. El antecedente del este acuerdo es el Plan Puebla-Panamá (PPP) el cual tuvo como prioridad, desde 2001, contribuir a la integración física y al desarrollo regional mediante la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, las cuales eran necesarias para el desarrollo de programas y proyectos en el ámbito social. En la X Cumbre se revisaron los procesos de reestructuración del Plan Pueblo Panamá y se acordó el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, es decir, el Proyecto Mesoamérica. Este, como una segunda etapa, tiene como previstos proyectos de alto impacto social en áreas de salud, biocombustibles, medio ambiente y cambio climático, desastres naturales y vivienda, brindando la oportunidad de que los países de la región colaboren con su experiencia y recursos. Los procesos de cooperación que han surgido a partir del Proyecto Mesoamérica han contribuido a fomentar la cohesión y la identidad de la región para dar solución a problemas comunes bajo el compromiso de reciprocidad (*Proyecto Mesoamérica*, 2012).

Entre sus objetivos se ha planteado la necesidad de ampliar y mejorar las capacidades de estos países y de hacer efectiva la instrumentación de proyectos en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social. Su objetivo específico es facilitar la conceptualización, el financiamiento y la ejecución de programas, proyectos y

actividades que sean de interés para la región²⁶. Los objetivos del Proyecto Mesoamérica están respaldado por cinco principios: el diálogo político, donde los mandatarios puedan revisar y establecer las prioridades regionales en un foro de alto nivel; la integración regional, permitiendo la interdependencia y conectividad entre los países con base en una visión regional estratégica; la especialización de proyectos, complementando las experiencias de otras iniciativas; la gestión de recursos, facilitando el flujo de recursos de agencias de cooperación y organismos internacionales hacia los proyectos necesarios; y la creación de bienes públicos regionales que generen beneficios a la región. (*Proyecto Mesoamérica*, 2012) Todos estos proyectos están siendo desarrollados a largo plazo, bajo los distintos esquemas de cooperación Sur-Sur.

Para el acuerdo y cumplimiento de los objetivos, el Proyecto Mesoamérica tiene como máxima instancia de diálogo y acuerdos a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en la que participan todos los Estados miembros. La Comisión Ejecutiva tiene a su cargo la planificación, ordinación y seguimiento de los distintos proyectos que se lleven a cabo en esta alianza, además, cada país tendrá, según sus necesidades y normativa, una Oficina Nacional para la realización de las actividades establecidas en el Proyecto Mesoamérica. El financiamiento de los proyectos se realiza por parte de los países, aunque en algunas ocasiones se cuenta con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Algunos otros organismos internacionales y regionales participan colaborando en la elaboración y revisión de los proyectos.

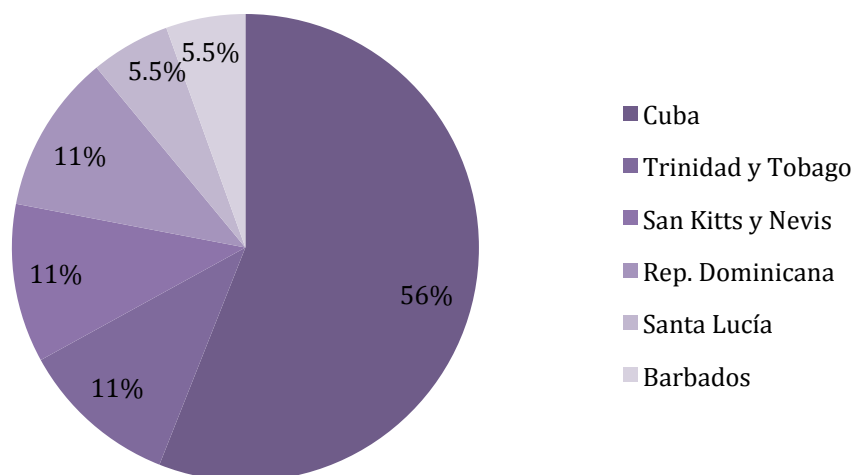
²⁶ La región de Mesoamérica cuenta con una población de 212 millones de habitantes y 3.65 millones de km² de extensión territorial, además de distintos vínculos históricos y geográficos que contribuyen a la factibilidad de esta estrategia de cooperación.

Hasta noviembre de 2011 se tenían 23 proyectos en ejecución, en distintos sectores prioritarios tales como energía, telecomunicaciones, transporte comercial, biocombustibles, competitividad, salud, medio ambiente, cambio climático, desastres naturales y vivienda (*Proyecto Mesoamérica*, 2012). Sin duda, es indispensable fortalecer estas áreas para alcanzar el desarrollo en la región, y el compromiso de los países miembros del Proyecto Mesoamérica es una muestra de los logros que pueden alcanzarse si las estrategias nacionales se complementan con las estrategias de cooperación Sur-Sur.

Por otra parte, se han desarrollado distintos proyectos de cooperación con países del Caribe, principalmente, con Cuba. Destaca la participación en el sector energético, y en menor medida en la minería, agricultura y medio ambiente. Durante 2011 se puso en práctica el proyecto “Adquisición de experiencias en las normativas y procedimientos de la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos y el registro petrolero en la SENER”, el cual forma parte del Programa de Cooperación para el Desarrollo 2011-2013. A través de este acuerdo, México colaboró con Cuba para la elaboración de normas y procedimientos de exploración y explotación de hidrocarburos, incorporación de la energía eólica para reducir el consumo de combustibles fósiles y evitar la emisión de gases contaminantes que producen el efecto invernadero y lluvia ácida.

La siguiente gráfica muestra la distribución de los 18 proyectos que México ejecutó con la región. Los acuerdos parecen no ser tan representativos, a excepción de Haití que, como se revisará más adelante, en 2010 la ayuda humanitaria y los acciones de cooperación Sur-Sur se incrementaron notablemente. No obstante, significan una oportunidad importante para estos países de alcanzar el desarrollo.

Gráfica 4. Proyectos ejecutados en El Caribe (porcentaje)



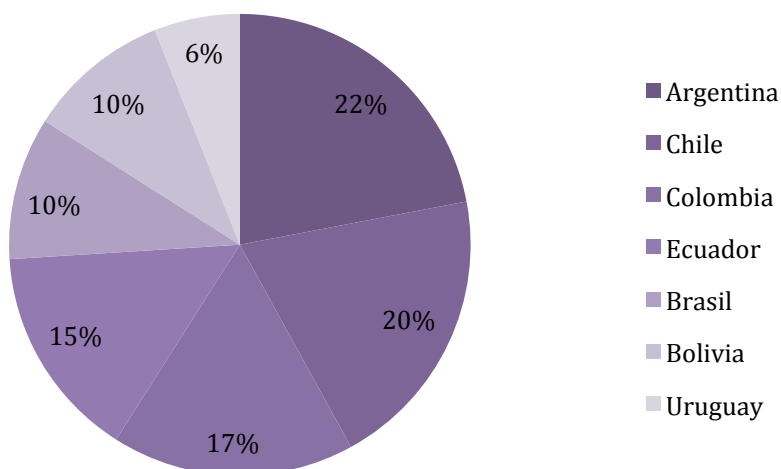
Fuente: (*Informe*, 2011)

En América del Sur hay países con un nivel mayor de desarrollo con los que México comparte estructuras económicas y sociales más parecidas. Las relaciones con estos países emergentes de la región son estimuladas por lo que Tripp y Vega (2001: 37) denominan “relaciones de complementariedad para el fortalecimiento mutuo”. Países como Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y comparten con México necesidades y problemas similares pero también tienen un enorme potencial para impulsar a países con menor desarrollo y así fortalecer la región. En la siguiente gráfica se presenta la distribución de los 60 proyectos de cooperación Sur-Sur de México con países sudamericanos, donde sobresale la colaboración con Argentina, Chile y Colombia, quedando Uruguay con menos proyectos²⁷. Los principales sectores a los que se destinó la cooperación son gestión pública, educación y ciencia y tecnología, donde destaca Chile, salud, agricultura y medio ambiente. Los proyectos que se han desarrollado con Brasil tienen como resultado el establecimiento de

²⁷ A pesar de que Uruguay representa sólo 6 por ciento de los proyectos ejecutados en América del Sur, en 2011 se suscribió un plan estratégico de cooperación entre ambos países, que establece seis áreas prioritarias: agricultura, salud, desarrollo social, ciencia y tecnología, medio ambiente y educación (*Informe*, 2011).

bancos de leche humana; el desarrollo de biocombustibles, semillas y biofertilizantes; las certificaciones en educación profesional técnica y el intercambio de conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas de información de recursos hídricos.

Gráfica 5. Proyectos ejecutados en América del Sur (porcentaje)



Fuente: (Informe, 2011)

Un ejemplo de estos acuerdos de cooperación Sur-Sur es la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica entre México y Chile que se firmó el 26 de enero de 2006 en Viña del Mar, Chile. En el marco de dicho Acuerdo se establece y se crea en 2008 el Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile con el objetivo de contribuir e impulsar los esfuerzos de Cooperación Sur-Sur en ambos países. Este fondo cuenta con un flujo anual de dos millones de dólares (cada país otorga un millón de dólares). Los recursos son utilizados para proyectos de cooperación en áreas técnico-científicas y educativo-culturales en ambos países, teniendo como prioridad temas político-institucionales, de democracia y derechos humanos, económicos, ambientales, laborales, culturales, sociales, agropecuarios,

silvícolas, forestales, turísticos y educativos (Sánchez y Sauteron: 2011). Este acuerdo es importante para impulsar los intereses en común que tienen ambos países, potencias regionales con gran capacidad de fortalecer el desarrollo nacional y regional. Este tipo de acuerdos contribuyen a asegurar la disponibilidad de recursos para otros proyectos, aumentando la predictibilidad de la cooperación; reducir los riesgos de fragmentar acciones y depender de los intereses políticos momentáneos, fomentando las iniciativas a mediano y largo plazo; establecer procedimientos conjuntos para la evaluación, transparencia y rendición de cuentas; e impulsar estrategias alternativas de cooperación como la triangular y horizontal (Tripp y Vega, 2011: 37).

Cooperación Sur-Sur regional

Respecto a proyectos promovidos a partir de la cooperación Sur-Sur regional, México es un socio activo de este tipo de colaboración. Por una parte, participa activamente en aquellas acciones que se llevan a cabo en el marco de la Conferencia Iberoamericana, respaldada por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en los que participan países con distintos niveles de desarrollo, compartiendo sus experiencias y capacidades en los distintos aspectos de la cooperación internacional. Quizás el aspecto más relevante es que se han establecido las bases para sistematizar y analizar la información sobre los esfuerzos de cooperación Sur-Sur, con el objetivo de comparar la participación e iniciativas de los distintos actores de la región (Tripp y Vega, 2011). Anualmente se presentan informes sobre la situación de la cooperación Sur-Sur en la región, así como boletines y publicaciones regulares sobre temas de interés. También se llevan a cabo Cumbres, Reuniones de Mandatarios, Ministros y Secretarios de Relaciones Exteriores y diversos

foros para dar espacio a los distintos actores involucrados en los procesos de cooperación en la región.

Por otra parte, lleva a cabo algunos esfuerzos con algunos grupos o sistemas regionales. En 2011 se ejecutaron 23 proyectos regionales en toda América Latina (*Informe*, 2011). Diez de estos proyectos estuvieron destinados al Proyecto Mesoamérica en seis sectores prioritarios: medio ambiente, agricultura, educación, salud, desastres naturales y turismo. Respecto a la educación, se implementó el proyecto “Escuelas México” mediante el cual México contribuye con recursos económicos para la formación de estudiantes de 96 planteles educativos. Durante la XIII Reunión Tuxtla, se llegó al compromiso de cumplir con tres proyectos de fortalecimiento de capacidades institucionales: La planeación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un programa de capacitación para certificar recursos humanos en materia de protección civil, y desarrollar un esquema de financiamiento para la atención de emergencias. Con el Caribe se impulsaron proyectos orientados al sector salud, especialmente destinados al combate del VIH/SIDA.

Un hecho importante para la vertiente de cooperación Sur-Sur regional de México es la reunión del 28 de abril de 2011 en Lima, Perú, donde los presidentes de Chile, Colombia, México y Perú acordaron conformar, mediante un proceso de articulación política, económica y de cooperación, la Alianza del Pacífico. Se designó al grupo de Alto Nivel la supervisión de los avances en materia de movimientos de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, comercio e integración, servicios y capitales, y cooperación y mecanismos de solución de diferencias. Por ser un proceso de cooperación

muy reciente, no hay suficientes datos acerca de las acciones que han de llevarse a cabo en materia de cooperación. No obstante, se debe estar pendiente de lo que estos acuerdos logren fomentar en la región durante los próximos años. En esta alianza prevalecen los intereses comerciales, sin embargo, dentro de la segunda Cumbre en diciembre de 2011, se acordó el “Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico” a partir del cual se establece el compromiso de poner en marcha proyectos de cooperación ambiental y de cambio climático, ciencia y tecnología y desarrollo social (Informe, 2011) pero estos no se han desarrollado.

4.3 Acciones de cooperación Sur-Sur orientadas a la ayuda humanitaria

La ayuda humanitaria es un eje importante de la política mexicana de cooperación internacional. Los apoyos que brinda México no sólo son económicos, sino que son una oportunidad para impulsar distintos proyectos de cooperación que beneficien a ambas naciones. En 2011, México brindó asistencia humanitaria a diez países en todo el mundo, aportando un millón 410 mil dólares para distintas acciones (*Informe*, 2011).

En América Latina se apoyó a Bolivia, Colombia, Nicaragua y El Salvador, principalmente por inundaciones y derrumbes. En Asia, donde se vivió uno de los mayores desastres naturales de los últimos años, se apoyó a Japón con una brigada de búsqueda y rescate constituido por seis binomios (hombre-perro) para la búsqueda de sobrevivientes del terremoto y tsunami que devastaron la región. En el Este de África se apoyó a países como Etiopía, Djibouti, Kenia y Somalia frente a los efectos de la sequía y algunas crisis políticas. Colaborando con las Naciones Unidas y la Unión Africana, se otorgó un millón

de dólares, vía el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Además de la sequía, varios de ellos

Sin embargo, en los últimos años ha habido un esfuerzo particularmente importante por parte de la SEGIB y los países iberoamericanos, el cual surge de un hecho imprevisto pero que ha unido las distintas causas de cooperación Sur-Sur con una sola meta: apoyar a Haití, uno de los países más pobres del mundo, tras el terremoto de 2010. Se crea el programa Iberoamérica por Haití, reuniendo donadores y recursos humanos para colaborar con dicho país en la reconstrucción y en diferentes aspectos, tales como fortalecer el sector salud ante las amenazas de epidemias, la infraestructura, entre otros.

México, por su parte, ha llevado a cabo ciertas acciones para colaborar con Haití y con la comunidad latinoamericana ante la tragedia. Contando con el apoyo de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil²⁸ se realizan seis proyectos de cooperación entre los que destacan temas prioritarios como la salud, la educación, la agricultura y el desarrollo social. El gobierno mexicano estima que se beneficiará a más de un millón y medio de personas (*Refrenda México*, 2012), impulsando el progreso sustentable de Haití y comprometiéndose con el desarrollo de la zona. Es a partir de la solidaridad internacional y la ayuda humanitaria que México consolida una estrategia integral a favor del desarrollo humano sustentable (AMEXCID, 2011).

Las políticas Cooperación Internacional para el Desarrollo de México ya no pueden establecerse sin considerar el papel que se desempeña en América Latina. México es, hoy

²⁸ Las organizaciones de la sociedad civil que colaboran con los gobiernos mexicano y haitiano son: Fomento Social Banamex, Fundación Bancomer, Fundación Televisa, Fundación Chrysler, Fundación Cuervo, Fundación Azteca y Unidos por Ellos.

por hoy, un socio vital para impulsar el crecimiento y desarrollo de la región. Sin embargo, no debe dejar atrás las prioridades en materia de política exterior. Para una política de desarrollo completa se debe satisfacer el interés nacional y las distintas necesidades.

Sustentar proyectos a mediano y largo plazo para establecer mayor cohesión como Estado y como región, mejorar la capacidad de influencia y negociación en los distintos foros y negociaciones internacionales e identificar las prioridades nacionales y de los demás países en desarrollo, deben ser prioridades del Estado mexicano en materia de desarrollo y cooperación, con el objetivo de generar una estrategia integral de cooperación y desarrollo (Aguilar, 2008). La planeación estratégica de acuerdos con el resto de los actores en materia económica, política, social y cultural será factor clave para que el impulso a la Cooperación Internacional para el Desarrollo y la cooperación Sur-Sur sea viable, surjan oportunidades y se alcancen los objetivos para el bienestar común.

Considero que la agenda de cooperación Sur-Sur de México es clara. México aporta al mundo, y en especial a América Latina, sus conocimientos y capacidades en temas que van más allá de los recursos económicos, esperando recibir beneficios también. Las asociaciones con países como Chile, Haití, o con grupos regionales como el Proyecto Mesoamérica, son la muestra del compromiso que se ha adquirido como región. Sin embargo, México no debe descuidar las relaciones con otras regiones del mundo, que igual pueden ofrecer importantes beneficios para el desarrollo del país. Creo que en ese sentido, México se ha cerrado oportunidades de desarrollo por seguir enfocando sus políticas como donante a América Latina y como receptor a países desarrollados (especialmente con América del Norte y Europa).

La dualidad que caracteriza a México y otros países de Latinoamérica permite que éstos tengan mayor injerencia en los organismos internacionales y que la voz de la mayoría, los países en desarrollo, sea escuchada. El papel que está jugando la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) es fundamental para el desempeño de la cooperación internacional y la cooperación Sur-Sur en la región. La sistematización y análisis de la información es una herramienta útil y necesaria para dar seguimiento a los distintos proyectos y acciones que se llevan a cabo entre los distintos actores, y el intento de sistematización de la información por parte de la SEGIB ha obligado a los países miembros a generar sus propios sistemas de información y análisis de los datos. En México apenas comienza a configurarse el sistema de información pero creo que, si se le da la atención y el seguimiento preciso, este sistema permitirá que todos los esfuerzos que se llevan a cabo en el país tengan la mejor orientación, respondiendo a las necesidades. Estoy segura que con un sistema eficiente de información y transparencia, no se duplicarán esfuerzos y las acciones estarán orientadas, en mayor medida, a la eficacia de los resultados.

América Latina es una región emergente, con distintos actores y distintas necesidades pero un objetivo: el desarrollo. El interés que ponga le México, en conjunto con todos sus actores, será un factor preponderante para el futuro y su posición dentro del sistema internacional. Y no se está quedando atrás. México y América Latina deben aprovechar la experiencia de la región para la región y así, alcanzar el desarrollo y el bienestar de la sociedad.

Conclusiones

La Cooperación Internacional para el Desarrollo es una dinámica que se ha mantenido vigente en los últimos años en las relaciones internacionales. Los actores encuentran en ella la posibilidad de superar ciertas dificultades o deficiencias nacionales y regionales, apoyándose en la experiencia de otros. La situación actual de los mercados y la globalización obliga a que los países y sus actores nacionales se comprometan a cerrar, en la medida de lo posible, la enorme brecha de desigualdad de la sociedad. A través de la cooperación internacional se puede llegar más lejos en ese objetivo. Superando los enfoques tradicionales, se busca complementar las medidas macroeconómicas impulsando un entorno social de bienestar, sustentable y estable, logrando el desarrollo.

Tres elementos destacan de la hipótesis presentada al inicio:

1. La participación de distintos actores es necesaria para impulsar los cambios en la estructura tradicional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cual distingue a los Estados y a los Organismos Internacionales (Naciones Unidas, organismos regionales) como los actores principales. No obstante, hoy en día podemos ubicar nuevos actores que participan de manera activa en los esfuerzos de cooperación. Tal es el caso de los organismos regionales, actores locales, organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de estudio y organizaciones de la sociedad civil. La incorporación de estos actores a las estrategias de los países permite tener puntos de vista sobre las prioridades, fortaleciendo la interacción que se da entre estos, para lograr avances en los distintos temas de las relaciones internacionales.
2. La posibilidad mínima de cooperación permite que los actores tomen en cuenta los beneficios que se podrían obtener de cada acción de cooperación, aunque sean mínimos,

y mediante una estrategia recíproca compartan sus intereses y experiencias, buscando satisfacer las necesidades particulares. El Dilema del Prisionero expone esta relación entre los actores en un escenario de cooperación internacional, en el que sobresalen intereses mutuos, así como acciones compensatorias ante los esfuerzos logrados de cooperación. El Dilema del Prisionero es el mejor ejemplo para entender la respuesta de los actores ante un escenario donde la información respecto del otro no sea suficiente, o ante la anarquía o competencia, ya que éstos pueden optar por establecer las mínimas pautas de cooperación, esperando algún beneficio que no arriesgue su posición.

3. Esta mínima posibilidad de cooperar, lleva a los actores a que sus esfuerzos se enfoquen a otros temas y necesidades. En el caso de la Cooperación Internacional para el desarrollo, los ámbitos de colaboración no se centran sólo en lo económico, sino que existen otros ámbitos donde los actores pueden obtener beneficios. El desarrollo integral de las capacidades políticas, sociales, culturales y técnico-científicas, aunado al establecimiento de marcos institucionales y normativos, permite que las sociedades tengan los espacios necesarios para desarrollarse y fortalecer sus relaciones. La dinámica actual de las relaciones internacionales ha demostrado que estos cambios son posibles y necesarios.

El enfoque del desarrollo ha cambiado. Un país no necesita sólo crecer económicamente, sino que necesita satisfacer una serie de prioridades que permitirán a la sociedad vivir plenamente y bajo mejores condiciones de vida. Temas como la pobreza y el hambre, el acceso universal a la educación, la igualdad de género, la salud materno infantil, las distintas enfermedades, la sostenibilidad del medio ambiente y las relaciones entre las

naciones han puesto en la mira de los actores internacionales la necesidad de estrategias globales, obligándolos a buscar los espacios de cooperación más viables y accesibles, aunque esto implique modificar las estructuras tradicionales.

La Ayuda Oficial para el Desarrollo es, por sí misma, insuficiente para cubrir las necesidades de los países en desarrollo. El compromiso va más allá de recibir los apoyos, sino que se requiere formular estrategias completas, donde los recursos económicos se complementen con la tecnología, los recursos humanos, las experiencias de otros y un diálogo más abierto y directo, y de esta manera se logre el desarrollo.

Las Naciones Unidas han hecho un trabajo importante respecto a la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Han sentado las bases de la agenda de cooperación, procurando que el diálogo y los acuerdos surjan, respetando sus principios y haciendo énfasis en las nuevas dinámicas e innovaciones del ejercicio de las relaciones internacionales. En el contexto de Naciones Unidas, el desarrollo es un elemento fundamental para la fórmula de éxito de cualquier política o estrategia, además de un derecho de la sociedad. No se puede alcanzar el desarrollo si no existen las condiciones mínimas de seguridad que logren mantener la paz, y ésta no será viable si la posición de la seguridad priva a la sociedad del desarrollo.

Nuevos actores están surgiendo en la escena internacional. Actores que hasta hace poco lograron establecer los espacios para potencializar sus capacidades y haciendo uso de su voz, han logrado colocarse como potencias emergentes en un mundo que se pensaba muy estructurado. La agenda del mundo en desarrollo exige una participación colaborativa y recíproca, haciendo de la solidaridad y la cooperación la herramienta para lograr los

objetivos y los desafíos. Estos actores tienen, en la dinámica de la cooperación Sur-Sur, un escenario para desarrollarse y poner en práctica las nuevas dinámicas de las relaciones internacionales.

Uno de los atributos de la cooperación Sur-Sur, que ha motivado a distintos actores a llevarla a cabo, es la capacidad de integración del proceso. El involucramiento de distintos actores enriquece las experiencias, fortaleciendo la cooperación. La cooperación Sur-Sur, así como la cooperación triangular, son la oportunidad para que la oferta y demanda de acciones se transformen en beneficios, complementando los esfuerzos tradicionales de la cooperación Norte-Sur. A partir de las experiencias y capacidades, los países en desarrollo buscan mejorar sus estrategias apostándole a la eficacia de la ayuda y los resultados, respetando el consenso.

Si duda, la cooperación Sur-Sur es un reflejo de la fortaleza que han adquirido los países en vías de desarrollo, promoviendo el cumplimiento de sus intereses y necesidades, impulsando su liderazgo y voluntad. Esto es, en palabras de Fareed Zakaria²⁹, el ascenso del resto [*The rise of the rest*]. Es la oportunidad para que los países que no han alcanzado los objetivos de desarrollo tengan más opciones, con menor condicionalidad. Para que se impulsen, entre ellos, a destacar y fortalecer sus relaciones en temas económicos, comerciales, sociales, culturales, de investigación y educación, teniendo como base el conocimiento y la comprensión de las necesidades y adaptando las estrategias a la particularidad de cada actor.

²⁹ Esta expresión se encuentra en el argumento central de su texto *The Post-American World* (2008).

Algunos países se han destacado como socios promotores de estrategias de cooperación Sur-Sur, conscientes de las capacidades y fortalezas con las que cuentan, buscan posicionarse como líderes regionales, una voz que responda por los países menos desarrollados, y sobre todo, motores del desarrollo integral y sostenible. México tiene un papel importante en la región de América Latina. Su ubicación geográfica y su posición firme ante distintos organismos y agrupaciones, lo hacen un elemento relevante para alcanzar los objetivos de desarrollo que se han planteado, sobre todo con Centroamérica.

La promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo es, sin lugar a dudas, uno de los mayores logros y alcances de México en la materia. Es la posibilidad de articular esfuerzos a nivel nacional, con una estructura regulatoria firme, que permite a los diversos actores estar al tanto de lo que se está haciendo y organizarse para lo que falta. No obstante, la labor no ha terminado. Ni el gobierno federal, ni los gobiernos locales, así como tampoco la sociedad civil pueden dejar de esforzarse por hacer de la Cooperación Internacional para el Desarrollo una política de Estado, con todo lo que ellos implica (recursos económicos, humanos y la participación conjunta de los distintos actores bajo un marco normativo sólido).

La Ley tiene algunos aspectos que deben revisarse y algunos temas que deberían de incluirse, que por distintos motivos (desconocidos) fueron omitidos o nunca considerados. Uno de esos temas es el de la cooperación Sur-Sur. Si bien la AMEXCID tiene bajo su mandato regularla, hace falta un compromiso real por fortalecer esta vertiente de la CID y consolidarla como una herramienta útil y fundamental para el ejercicio de las relaciones internacionales. El reto para México es el fortalecimiento institucional tanto de la

Cooperación Sur-Sur como de la gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, estandarizando los procesos de recolección y manejo de la información, transparencia y rendición de cuentas.

El sistema de información es necesario para no duplicar esfuerzos y poder enfocarse en los resultados. Establecer indicadores y fuentes de información organizadas permitirán conocer el impacto de la transferencia de conocimientos y experiencias en todos sus conceptos, asignar de manera adecuada los recursos, fortalecer el diálogo político con los distintos actores y generar una agenda de cooperación que no dependa de los intereses gubernamentales del momento.

El gobierno mexicano ha priorizado la cooperación con América Latina y son mínimos los esfuerzos que se realizan con países en desarrollo de otras regiones del mundo, como Asia y África. Si bien hay proyectos orientados a la investigación científico-tecnológica y en temas como la biotecnología, genómica, nanotecnología, astronomía, medio ambiente y cuestiones electorales, México no ha puesto la suficiente atención en lo que el resto del mundo en desarrollo le ofrece. En temas como la industria petrolera, mientras América Latina le apuesta a asociaciones con países de Medio Oriente, Asia y de la propia América Latina, México sigue encasillado en colaborar con países desarrollados y sus grandes empresas transnacionales. Un reto al que se enfrenta México, es la de aprovechar la experiencia de la región para la región y para consigo mismo.

Los proyectos de desarrollo de México se apoyan, en gran medida, en la cooperación triangular para el desarrollo, modalidad en la que México participa como donante con países como Alemania, España y sobre todo Japón, para impulsar el desarrollo

en países con un menor grado de desarrollo. Dentro de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se hace énfasis en la participación de México como país cooperante hacia América Central y los países del Caribe y no se consideran los esfuerzos que México tiene con países latinoamericanos pero como receptor. A pesar de reconocer el carácter dual de México, es a partir de su estabilidad y crecimiento económico (que lo colocan entre los países emergentes de la región) que se genera una resistencia a considerarse país receptor dentro de la cooperación Sur-Sur.

Un tema que queda pendiente para la política exterior de México, y que se espera ver su avance en los próximos años, es el del fortalecimiento integral del sistema mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es necesario establecer y hacer funcionar los mecanismos de evaluación y cuantificación del impacto que tiene la CID en México, tanto en el orden gubernamental como en la sociedad civil (a través de las organizaciones civil y no gubernamentales). Las acciones que lleve a cabo la AMEXCID serán fundamentales para que los proyectos de cooperación puedan plantearse de forma interinstitucional a mediano y largo plazo y no sean sólo proyectos aislados. Los temas y regiones prioritarias están bien definidos, el reto debe ser mantener e incrementar las relaciones con la región latinoamericana sin cerrarse a la posibilidad de aprovechar los recursos, conocimientos y experiencias de otros países y de otras regiones. El compromiso de los distintos actores nacionales y el peso institucional que se otorgue a la AMEXCID serán el factor preponderante para la construcción de una real y consolidada política mexicana de cooperación.

Anexos

SECRETARÍAS QUE PARTICIPAN EN EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA AMEXCID	
Secretaría de Relaciones Exteriores (Presidencia del Consejo)	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Defensa Nacional	Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Marina	Secretaría de Salud
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Energía	Secretaría de Turismo
Secretaría de Economía	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Fuente: Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Bibliografía

LIBROS

Aguilar Juárez, Gabriela (2008). “Ajustes o cambios en el replanteamiento de la Política Exterior de México” en *Escenarios de la Política Exterior de México: puntos para una reflexión*. Carlos Uscanga (Coord.), UNAM y Plaza y Valdés. México, DF., p. 31-46

Axelrod, Robert (1984). *Evolution of Cooperation in Biological Systems. The Evolution of cooperation*. Basic Books, 1a. edición. Nueva York, NY.

Axelrod, Robert y Robert O. Keohane (1993). *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*. En *Neorealism and neoliberalism : the contemporary debate*, editado por D. A. Baldwin. Columbia University Press. Nueva York, NY.

Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Colección Estudios Internacionales. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

Naciones Unidas (1994). *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, Nueva York, NY.

Naciones Unidas (2008). *Las Naciones Unidas, hoy*. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, Nueva York, NY.

Rozental, Andrés (1993). *La política exterior de México en la era de la modernidad*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

INFORMES, RESOLUCIONES Y DOCUMENTOS OFICIALES

Asamblea General (1986) *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* . Resolución 41/128. En línea: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm> [12 de octubre de 2011]

Asamblea General (2007). *Informe del Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur*. A/62/39. Naciones Unidas.

Asamblea General (2009). *Promoción de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años*. A/64/504. Naciones Unidas.

Boutros, Boutros Ghali (1994). *An Agenda for Development*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Res. A/48/935. En línea: <http://www.un.org/Docs/SG/agdev.html> [12 de octubre de 2011]

Brundtland, Gro Harlem (1987). *Our common future: Brundtland Report*. Asamblea General de Naciones Unidas, 4 de agosto de 1987. Center for a world in balance. En línea: <http://worldinbalance.net/intagreements/1987-brundtland.php> [18 de octubre de 2011]

Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra (2005). Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico. En línea: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf> [12 de abril de 2012]

Informe Anual de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011 (2011). Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Enero-diciembre. En línea: <http://amexcid.mx/images/stories/dgctc/pdf/Informe-Anual-2011-CTC-AMEXCID.pdf> [7 de mayo de 2012]

Informe Dag Hammarskjöld (1975). *Qué hacer*. Séptimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. 12 de septiembre de 1975, Nueva York, NY. En línea: http://www.dhf.uu.se/pdffiler/75_que_hacer.pdf [19 de octubre de 2011]

Manfred, Max-Neef, Elizalde, A., Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Development Dialogue. En línea: http://www.dhf.uu.se/pdffiler/86_especial.pdf [25 de octubre de 2011]

Query Wizard for International Development Statistics (2012). Organization for Economic co-operation and Development. En línea: <http://stats.oecd.org/qwids/> [9 de mayo de 2012]

Xalma, Cristina. (2007). *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*. Secretaría General Iberoamericana. Estudios SEGIB No. 2. En línea: <http://segib.org/cooperacion/2012/02/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica/> [7 de mayo de 2012]

Xalma, Cristina. (2008). *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Secretaría General Iberoamericana. Estudios SEGIB No. 3. En línea: <http://segib.org/cooperacion/2012/02/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica/> [7 de mayo de 2012]

Xalma, Cristina (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Secretaría General Iberoamericana. Estudios SEGIB No. 4. En línea: <http://segib.org/cooperacion/2012/02/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica/> [7 de mayo de 2012]

Xalma, Cristina (2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Secretaría General Iberoamericana. Estudios SEGIB No. 5. En línea: <http://segib.org/cooperacion/2012/02/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica/> [7 de mayo de 2012]

Xalma, Cristina (2011). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*. Secretaría General Iberoamericana. Estudios SEGIB No. 6. En línea: <http://segib.org/cooperacion/2012/02/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica/> [7 de mayo de 2012]

ARTÍCULOS DE REVISTAS

Beck, Ulrich. (1999). *Modernización reflexiva*. Archplus no. 146, abril 1999. En Criterios. En línea: <http://www.criterios.es/pdf/archplusbeckmoder.pdf> [20 de febrero de 2012]

Bracho Carpizo, Gerardo y Agustín García-López. (2011). “México y el CAD de la OCDE: una relación en construcción” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Núm. 28, primavera-verano, p. 67-79.

Garzón Lozano, Luis E. (2011). “El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Núm. 28, primavera-verano, p. 43-52.

Guedán Menéndez, Manuel. (2011). “Un México más solidario y comprometido con el futuro” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Núm. 28, primavera-verano, p. 17-20.

Granguillhome Morfín, Rogelio. (2011). “La política mexicana de cooperación internacional y su nueva institucionalidad” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Núm. 28, primavera-verano, p. 13-16.

Herbst, Natalia. (2011). La reconfiguración de la cooperación Sur-Sur. Foreign Affairs Latinoamérica. Abril – junio 2011. En línea: http://api.ning.com/files/Oew22GbKxpg03Q2ku0iKY*jhr7o4q*r3zb5ycn4rxig0g1ig2jk9nuafeqeaqk28jffjpcyoxlokegcmtce5mnds81jzjlpp/FAL_112_Natalia_Herbst.pdf [16 de enero de 2012]

Jiménez González, Claudia G. (2003). *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y

Psicosocial. Año/vol. 2, núm. 003. P. 115-147. UAM. En línea: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72620305> [12 de junio de 2012]

Lozoya, Jorge A. (2001) *La nueva política de Cooperación Internacional de México*. Revista Foro Internacional Vol. 41, No. 4 (166). Oct.-Dic., p. 931-938. El Colegio de México. JSTOR. En línea: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/27739101?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21100826968781> [15 de mayo de 2012]

Rosenbaum, H. Jon y William Tyler. (1975). *South-South Relations: The Economic and Political Content of interactions among Developing Countries*. International Organization Vol. 29 No. I, World Politics and International Economics. JSTOR. En línea: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2706291?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21100826968781> [16 de enero de 2012]

Sanahuja, José Antonio. (2011). “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, en *Pensamiento Iberoamericano*. Núm. 8 2011/1 Revista Bianual. P. 195-222.

Soria Morales, Ernesto. (2011). “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” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Núm. 28, primavera-verano, p. 95-106.

Tripp, José O. y Bernadette Vega. (2011). “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y Triangular en México” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Núm. 28, primavera-verano, p. 29-42

FUENTES ELECTRÓNICAS

Alonso, José A. (2007). *Cooperación con países de renta media y cooperación Sur-Sur*. Universidad Complutense de Estudios Internacionales. En línea: <http://cooperacionsursur.org/documentos/sursur/PresJoseAntonioAlonsoCSS.pdf> [18 de enero de 2012]

AMEXCID (2011) ¿Qué es la AMEXCID?. Secretaría de Relaciones Exteriores. En línea: <http://amexcid.gob.mx/index.php/acerca-de-la-amexcid/ique-es-la-amexcid> [12 de abril de 2012]

Ayala Martínez, Citlali (2001). *Comentarios a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo decretada el 6 de abril de 2011*. Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. En línea: <http://www.observacoop.org.mx/docs/Jun2011/Jun2011-0010.pdf> [3 de abril de 2012]

Ayllón, Bruno. (2008). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: el caso de Brasil*. Escuela de Verano FIIAPP, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Presentación de Power Point.

Banco Mundial. *Glosario*. En línea: <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html> [8 de febrero de 2012]

Cooperación Internacional para el desarrollo. Secretaría de Relaciones Exteriores. En línea: <http://dgctc.sre.gob.mx/index.php/ctc-mexicana> [21 de septiembre de 2011]

Cooperación Internacional para el Desarrollo en México (2009). Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. En línea: <http://www.observacoop.org.mx/Cid.php?cid=1> [3 de abril de 2012]

Historia de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (2012). Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Secretaría de Relaciones Exteriores. En línea: <http://amexcid.gob.mx/index.php/historia> [4 de abril de 2012]

Iberoamérica por Haití. *Antecedentes - Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular*. SEGIB. En línea: <http://www.iberamericaporhaiti.com/index.php/es/component/content/article/83-coop-sur-sur-y-triangular/59-coop-sur-sur-coop-triangular.pdf> [24 de enero de 2012]

Mandato del foro sobre cooperación para el desarrollo. Consejo Económico y Social. En línea: <http://www.un.org/es/ecosoc/newfunct/mandate.shtml> [19 de octubre de 2011]

Mecanismo de supervisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG Monitor) (2007). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En línea: <http://www.mdgmonitor.org/> [1 de marzo de 2012]

Miembros del G20 (2012). G2012 México. Gobierno Federal. En línea: <http://www.g20.org/index.php/es/miembros> [12 de abril de 2012]

Morais de Sá e Silva, Michelle. (febrero de 2009). Cooperación Sur-Sur en tiempos de Crisis Económica Mundial. International Policy. Centre for Inclusive Growth. En línea: <http://www.urbano.org.pe/downloads/documento/Cooperacion%20SUR%20SUR.pdf> [16 de enero de 2012]

Nuevas funciones de ECOSOC. Consejo Económico y Social. En línea: <http://www.un.org/es/ecosoc/newfunct/> [17 de octubre de 2011]

Prado, Juan Pablo (2011). *Nueva Agencia: ¿Nueva cooperación internacional para el desarrollo mexicana?* Centro de Información sobre la Cooperación Internacional América Latina y el Caribe En línea: http://eficacia.info/blog_detalle.php?id=40 [15 de mayo de 2012]

Presidencia Mexicana del G20 (2012). G2012 México. Gobierno Federal. En línea: <http://www.g20.org/index.php/es/presidencia-mexicana-del-g20-nuevo> [12 de abril de 2012]

Proyecto Mesoamérica (2012) En línea: <http://www.proyectomesoamerica.org/> [12 de abril de 2012]

Refrenda México cooperación solidaria hacia Haití. (2012). Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Secretaría de Relaciones Exteriores. En línea: <http://amexcid.mx/index.php/component/content/article/1380> [22 de abril de 2012]

Rodríguez Vázquez, Horacio. (2011). *La institucionalización de la Cooperación Internacional en México*. Personas cooperando. En línea: <http://personascooperando.org/2011/05/04/leycidmx/> [4 de abril de 2012]

Sánchez Gutiérrez Gabriela. y Celine Sauteron. (2011) *Acuerdo de Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile. El caso del Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile. Estudio de caso*. Task team on South-South Cooperation Case Stories. En línea: <http://www.southsouthcases.info/casestudies/cslac09.php> [12 de abril de 2010]

Schônrock, Philipp (2011). *Las modas de la cooperación: entre las realidades y los discursos*. Centro de Información sobre la Cooperación Internacional América Latina y el Caribe En línea: http://eficacia.info/blog_detalle.php?id=41 [15 de mayo de 2012]

Sagasti, Francisco. (2011). *Volteando la página: de la Ayuda Oficial hacia la cooperación y el financiamiento para el desarrollo*. Centro de Información sobre la

Cooperación Internacional América Latina y el Caribe En línea: http://eficacia.info/blog_detalle.php?id=50 [15 de mayo de 2012]

The Reality of Aid (2010). Cooperación sur-sur: Un desafío al sistema de la ayuda. Reality of Aid Management Committee. En línea: [http://www.anong.org.uy/uploads/docs/Foro/Cooperacion Sur Sur.pdf](http://www.anong.org.uy/uploads/docs/Foro/Cooperacion_Sur_Sur.pdf) [18 de enero de 2012]

Vertientes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (2012). Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Secretaría de Relaciones Exteriores. En línea: <http://amexcid.gob.mx/index.php/politica-mexicana-de-cid/vertientes> [18 de abril de 2012]

Welcoming new partnerships in International Development Co-operation (2011). Development Assistance Committee Statement. Organisation for Economic Co-operation and Development. En línea: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/3/47652500.pdf> [12 de abril de 2012]