

# Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: una perspectiva desde México

*Theory and Practice of International Cooperation for Development: A perspective from Mexico*

YAIR CANDELARIO HERNÁNDEZ PEÑA Y KENIA MARÍA RAMÍREZ MEDA

Ponce, A. E., Lucatello, S., Huajuca, A. L. y Velázquez, F. R. (Coords) (2018). *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una perspectiva desde México*. México: Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo, S.C., Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C., y Red Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La reseña tiene como fin comentar de manera evaluativa lo importante que resulta la obra *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional: una perspectiva para México* para quienes realizan o investigan sobre cooperación internacional para el desarrollo. De igual manera, la reseña se divide en tres apartados relacionados con el orden del libro. En general, consideramos que quienes escriben en él, son expertos y estudiosos sobre los temas y es conveniente contar con información de este tipo, pues resulta enriquecedora la manera en la que se abordan cada uno de los tópicos planteados.

## PRIMERO LOS CONCEPTOS Y TEORÍAS PARA COMPRENDER LA COOPERACIÓN

El capítulo 1 denominado, “La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades” de Juan Pablo Prado Lallande, nos introduce a los conceptos sobre cooperación internacional para el desarrollo. Asimismo, presenta una breve historia del surgimiento de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, al detallar eventos importantes tales como la Conferencia de Bandung de la década de los cincuenta, en donde países de África y Asia se reúnen para repensar el sistema de cooperación, lo que resulta en la formación de la Cooperación Sur-Sur. Del mismo modo, Prado Lallande menciona que después del término de la Guerra Fría, se introducen otros actores del ámbito privado en el sistema de cooperación, tales como las ONG, fundaciones, Gobiernos locales y subnacionales, entre otros. El autor evidencia que la actual cooperación se puede clasificar por número de actores participantes, sean

estos públicos o privados; por modalidad, según el ámbito de acción, que van desde el campo educativo, hasta el técnico, el financiero, el científico, cultural, deportivo, etc.

Considero que este capítulo es de suma relevancia para quienes apenas empiezan a introducirse en la subdisciplina de la cooperación internacional; de forma similar, sirve como un texto básico para quienes enseñamos en universidades pues es un texto corto pero enriquecedor que trata de abordar de manera general todo sobre CID.

En el capítulo 2, “Aproximaciones teóricas a la cooperación internacional para el desarrollo: Apuntes sobre epistemologías y paradigmas analíticos” de Simone Lucatello, la autora presenta postulados teóricos para entender la cooperación internacional, debido a que esta especialidad en sí no cuenta con epistemología propia, sino que se ha nutrido de otras disciplinas. Los estudios de la cooperación internacional para el desarrollo han sido trabajo de las relaciones internacionales como disciplina, de la economía y teorías de la Ayuda al Desarrollo y de una serie de miscelánea como el derecho, sociología, ciencias políticas, entre otras, que se han hecho cargo del estudio de la cooperación. Tales estudios los posiciona en el tiempo.

El trabajo de Lucatello me parece muy atinado, porque no solo expone las teorías de las disciplinas que se han hecho cargo de reflexionar y teorizar sobre la cooperación, sino que las posiciona en el tiempo. Es por esto que, para quienes comenzamos a adentrarnos en el estudio de esta subdisciplina, nos resulta muy *ad hoc*.

Por su parte, Prudencio Mochi y Cristina Girardo presentan en el capítulo 3, “Desarrollo y cooperación, ¿Cuál cooperación para qué desarrollo?” una serie de reflexiones acerca de los enfoques de cooperación y su vínculo con la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Cooperación Internacional. Para el desarrollo, argumentan desde una revisión histórica los enfoques tanto de modernidad, como de utilidad, de necesidades básicas y de capacidades; dicho de otra manera, analizan los enfoques por los que ha sido examinado el tema del desarrollo y que, a su vez, están vinculados con la ayuda oficial y la cooperación internacional, lo que conlleva a un estudio del pensamiento y las visiones de los gestores detrás de estos dos instrumentos. De esta manera, concluyen que, hasta la fecha, los resultados han sido incipientes, inclusive contradictorios debido a los altos índices de pobreza, desigualdad, exclusión, entre otras problemáticas por las que atraviesa el mundo y en específico América Latina. En este sentido, cuestionan estas visiones de desarrollo e introducen otras formas de pensar al desarrollo desde la alteridad, ejemplo de ello es la propuesta del “Buen Vivir”.

Las reflexiones de los autores son muy importantes, sobre todo porque hacen una crítica a los enfoques por los que la ayuda y la cooperación

internacional para el desarrollo han pasado, así como su escaso impacto en el mismo, por lo que es justo que como lectores también repensemos qué queremos y para qué.

En el capítulo 4, “La agenda de los objetivos de desarrollo sostenible hacia 2030” desarrollado por Rebecka Villanueva Ulfgard, se busca identificar aspectos relevantes de la agenda de desarrollo hacia 2030. Entre dichas características, la autora describe el reemplazo de los ODM para hacer la transición hacia la Agenda 2030; los primeros van enfocados hacia erradicar la pobreza extrema y los segundos van todavía más allá, pero con una visión más incluyente. Además, se hace un recuento de los eventos internacionales donde se dialoga y se debate en torno a los ODS, al ser estos 17 objetivos con 169 metas a lograr para el año 2030. La autora detecta que lo nuevo en estos, a diferencia de los objetivos que reemplazan, es la sustentabilidad, la perspectiva de desarrollo y la multidimensionalidad.

También les hace una serie de críticas, entre las cuales destaco la de no ser una agenda vinculante; señala que esto hace que el desarrollo dependa de la buena fe de los países, y es en esta buena fe que nos relata una serie de implicaciones para México, que fungió como un actor internacional activo en las deliberaciones sobre la Agenda en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas. Finalmente, el capítulo que nos presenta Villanueva, resulta conveniente debido a la novedad del tema no solo en la academia, sino en otros actores, tales como los gobiernos en sus tres niveles, las OSC, organismos internacionales, entre otros. Es por esto que el texto puede servir como guía introductoria que ayude a tener un contexto general sobre la nueva agenda. Considero que, en el apartado de las implicaciones para México, la implementación a nivel local es todo un reto para el gobierno central.

En el capítulo 5, “Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local” escrito por Esther Ponce Adame, se presentan algunas características del proceso evolutivo de la cooperación internacional para el desarrollo, en donde surge la cooperación descentralizada en un contexto de globalización cambiante y en el que más actores diferentes a los gobiernos centrales demandaban la participación desde lo local en los procesos de desarrollo, sobre todo del territorio. La autora propone el concepto de cooperación internacional para el desarrollo local, con la intención de conjuntar a la multiplicidad de actores gubernamentales y no gubernamentales que movilizan recursos para los espacios locales. Además menciona que tal cooperación se da mediante diversas manifestaciones: la propia cooperación descentralizada realizada por los gobiernos locales de manera directa e indirecta; la cooperación en redes; la cooperación transfronteriza, misma que no necesariamente está enfocada al desarrollo; la cooperación no gubernamental y de otros actores hacia los espacios locales, y las redes de cooperación para el desarrollo.

## SEGUNDO, LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO

Luis Antonio Huajuca escribe el capítulo 6, "Antecedentes, implementación y pendientes de la ley de cooperación internacional para el desarrollo, de cara a la nueva agenda internacional". En el texto se hace mención del interés de México por conformar la escena internacional y para ello, con la cooperación internacional como instrumento, se crea una serie de instituciones nacionales para la gestión del tema. Es así que el primer antecedente se tuvo en 1971 con el Reglamento Interior de la SRE hasta la actual Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo promulgada en 2010 y con entrada en vigor en el 2011, la cual tuvo un largo proceso de creación y de implementación. Estos temas son los retos actuales que se presentan en tal capítulo, mismo que considero esencial si se estudia la institucionalización de la cooperación en México.

El concepto propone un planteamiento novedoso, pues integra distintos niveles, dimensiones y actores y se focaliza al espacio local. Sin embargo, con respecto al concepto de cooperación descentralizada, los gobiernos locales y subnacionales parecen ser los únicos actores que interfieren en este tipo de cooperación, al dejar de lado a los actores privados y a las ONG, para los que se hace otra clasificación, fuera del concepto propio de cooperación descentralizada.

Rafael Velázquez en el capítulo 7, "La política de cooperación internacional para el desarrollo de México: Objetivos y limitaciones", identifica a los factores principales que impulsan la política de cooperación de México. Divide el texto en dos partes; en la primera, expone antecedentes de la política de cooperación desde el nacimiento del Estado mexicano hasta el periodo presidencial de López Portillo de los ochenta. En esta etapa, resalta la participación del país en organismos internacionales, específicamente en temas de cooperación económica. A la segunda parte la denomina "contemporánea" y la toma desde los ochenta hasta el año 2016. De esta etapa, describe algunos sucesos importantes que fortalecieron dicha política de cooperación, como la aprobación de una reforma constitucional para incluir los principios de política exterior en 1987; el fomento de la cooperación internacional para el desarrollo; el ingreso de México a la OCDE; la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional en 1998, mismo que desaparece en el 2000 y reaparece como la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica en el 2011; y la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, misma que sigue vigente.

El texto descriptivo de Rafael Velázquez ayuda a comprender el proceso histórico y político por el cual se ha institucionalizado a la cooperación como política pública en el país, por lo que resulta útil para quienes deseen estudiar el caso mexicano.

El capítulo 8, "La crisis de la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo: los proveedores del sur y el papel de México" de Gerardo Bracho nos evidencia una reflexión sobre la agenda de cooperación, que pasó de ser una de ayuda a una de cooperación y que, consecuentemente, originó una serie de relaciones asimétricas entre los países desarrollados del norte global y los que se encuentran en desarrollo en el sur global. Esto hizo que la cooperación contemporánea en las relaciones Norte-Sur, se convirtieran en una de donante-receptor. Sin embargo, esta misma concepción de cooperación se encuentra en debate, puesto que se origina a raíz de la globalización y la creciente presencia en la esfera internacional de otros países con economías emergentes que reclaman mayor presencia en la esfera internacional como China, Brasil, entre otros de los que el autor comenta: "Los proveedores del Sur tienen por así decirlo un pie en el Norte y otro en el Sur; por lo tanto, requieren de una nueva narrativa (2016: 122)". Es decir, la denominada cooperación Sur-Sur no es nueva, prueba de ello es la Conferencia de Bandung de los años setenta en donde se establecen sus cimientos. Sin embargo, lo que sí es nuevo es la puesta en práctica por los países del Sur que reclaman dicho liderazgo, entre los cuales se encuentra México, que ha empezado a tomar en cuenta conceptos como "beneficio mutuo" o "socios" en lugar de los tradicionales. Este capítulo nos propone apropiarnos de los nuevos conceptos que trae consigo la cooperación Sur-Sur, por ello el asunto de la crisis de la agenda.

La financiación al desarrollo como política para el caso mexicano se expone por Carlos Cerda en el capítulo 9 titulado, "La política de México sobre el financiamiento al desarrollo". El texto expone la evolución del tema y el papel que México ha desempeñado respecto a este. Para ello, el autor describe las tres conferencias internacionales sobre la financiación para el desarrollo, así como la extraoficial: la Conferencia de Monterrey de 2001, la Conferencia de Doha de 2008, la extraoficial en Nueva York de 2009, y la reciente y última, la de Addis Abeba de 2015. Lo relevante del texto es el rol que ha jugado México en el panorama internacional, dado que ser sede y coordinar a diversos países sobre el tema no es nada fácil. El capítulo es muy interesante, crítico y propositivo, debido a que nos invita como estudiosos y practicantes de la cooperación internacional a reflexionar sobre el futuro de la financiación de tal cooperación. De tal forma y debido al actual panorama económico inestable que estamos viviendo, este asunto podría llegar a ser relegado y, por lo tanto, fracasar en el intento de cooperación para un futuro más inclusivo y amigable con el medio ambiente.

El capítulo 10, "La diplomacia local y la cooperación internacional descentralizada en México" escrito por Jorge A. Schiavon busca evidenciar la acción internacional de los gobiernos subnacionales en México a través de periodos de tiempo. El autor toma como referencia los acuerdos

interinstitucionales convenidos por estos con otros actores de las relaciones internacionales; ejemplo de tal medición son Jalisco, Nuevo León y Baja California como las entidades con mayor acción internacional. Asimismo, el autor recomienda una serie de puntos para mejorar las capacidades y gestión de dichos gobiernos y así fortalecer y mejorar la cooperación descentralizada. El texto resulta pertinente para los dirigentes políticos a nivel local.

Por su parte, Leonardo Díaz en el capítulo 11 titulado, “Las redes en la cooperación internacional para el desarrollo: el caso ilustrativo de la Ciudad de México”, nos habla sobre la forma en la que los gobiernos locales o ciudades pueden insertarse en la dinámica de la cooperación internacional desde la estrategia de redes. Además, nos explica a manera de decálogo la relación entre redes y cooperación, y como ejemplo empírico describe el caso de la Ciudad de México, misma que forma parte de diversas redes a nivel internacional en pro del desarrollo en materia medioambiental, desarrollo urbano, movilidad, etc. Este capítulo resulta pertinente para muchas ciudades intermedias del país que requieren dotarse de buenas prácticas a nivel internacional para adaptarlas y adoptarlas a nivel local.

**EN TERCER LUGAR, Y POR ÚLTIMO,  
LOS CASOS ESPECÍFICOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Nanuel Oddone y Horacio Rodríguez en el capítulo 12, “Cooperación triangular: perspectivas latinoamericano-caribeñas”, presentan un panorama general de la cooperación triangular desde la región de América Latina y El Caribe mediante la recuperación de las concepciones que se tiene sobre la cooperación triangular por las diferentes agencias y ministerios encargados de la materia revisados por los autores. De igual manera, nos muestran evidencia empírica sobre este tipo de cooperación. Los autores nos hacen hincapié en que la cooperación es política, por tanto, no debemos olvidar los intereses de los Estados al cooperar con otros. El texto me resultó sumamente enriquecedor por los conceptos que abarca y que además abonan al debate en el tema; sin embargo, considero que faltaría agregar la modalidad de cooperación triangular descentralizada.

Dentro de los casos presentados, se encuentra el japonés, expuesto por dos expertos en la materia, Carlos Uscanga y María Elena Romero. El capítulo 13, el cual denominan, “Japón: una experiencia en el mundo de la cooperación internacional para el desarrollo”, es una pieza clave en la obra, ya que Japón es un ejemplo de cooperación internacional alrededor del mundo y no incluirlo hubiese sido una omisión del tema. El documento busca exponer el desarrollo de la cooperación por parte de Japón, que

pasó de ser un país devastado y resucitado por la cooperación, a un país donante e importante en la materia.

Gabriela Sánchez escribe el capítulo 14, “Sociedad civil y cooperación internacional”, con el objetivo de mostrar un panorama general de la sociedad civil y su participación en la cooperación internacional para el desarrollo. Para ello, primero nos define lo que se entiende por sociedad civil y posteriormente define y caracteriza a las organizaciones de la sociedad civil como parte del entramado de los actores que la conforman. Posteriormente, expone las actividades en materia de cooperación y menciona que, si bien la participación de estas no es nueva, el reconocimiento como actoras del desarrollo sí lo es. Comenta también las maneras de participación de estas, que van desde ser formuladoras y ejecutoras de proyectos de desarrollo con recursos provenientes de la cooperación internacional, hasta ejercer como consultoras contratadas por diversos actores de la cooperación internacional.

El capítulo es una reflexión general conveniente para quienes se interesan por el estudio de la sociedad civil y su actuar a nivel internacional, específicamente en materia de cooperación para el desarrollo. Faltaría una visión desde lo local.

Tanto el capítulo 15, “Medio ambiente, cambio climático y energía” de Gustavo Sosa, como el 16, “Ciencia y tecnología como factor de desarrollo en México” de Luis Ulloa, abordan temas críticos para México. Por ejemplo, en el capítulo 15 se plantean cuestiones que actualmente se encuentran en la palestra internacional y ante los que México y otros países deben prepararse y fortalecer sus sistemas de cooperación. El capítulo 16 describe los desafíos del gobierno y sociedad mexicana ante el asunto del desarrollo de tecnologías y su implementación en favor del país, tema en el cual seguimos rezagados si nos comparamos con socios de la OCDE.

Como último capítulo que recupera el trabajo en materia de cooperación desde el sector privado está el de Jorge Pérez-Pineda titulado, “El papel del sector privado en la cooperación internacional”. En este capítulo se abordan las acciones de cooperación internacional que han realizado las empresas transnacionales y las fundaciones privadas como actores que conforman al sector privado en el tema de cooperación; no solo como proveedoras de fondos para realizar proyectos, sino como aliadas de los diferentes niveles de gobierno de los países para ejecutar proyectos que abonen al desarrollo. En este sentido, el artículo presenta una evolución de tal participación, así como algunos ejemplos exitosos que se han gestado gracias a las aportaciones del sector privado en materia de desarrollo.