

México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: *¿hacia dónde vamos?*

Citlali Ayala Martínez y Jorge A. Pérez Pineda (coords.)



ÍNDICE

Presentación	9
Prólogo <i>Jorge A. Pérez Pineda</i>	13
Introducción <i>Manuel Gómez Galán</i>	19
 EL MARCO GLOBAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	
El marco de referencia actual de la cooperación internacional para el desarrollo y la nueva plataforma de acción para los PRM <i>Thierry Lemaesquier</i>	29
La cooperación internacional para el desarrollo en el contexto global actual <i>Juan Carlos Moreno Brid y Valeska Hesse</i>	53
Debate sobre la continuidad de la ayuda a los países de renta media en la actualidad <i>Jorge A. Pérez Pineda y Citlali Ayala Martínez</i>	78

MÉXICO Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN

Notas sobre la institucionalidad de la cooperación
internacional en México

Marco Antonio Alcázar Ávila

115

Hacia una agencia mexicana de cooperación internacional:
¿recuperando el sitio?

Arturo Vergara Moreno

125

La iniciativa de Ley de Cooperación Internacional
para el Desarrollo: ¿pasos hacia una nueva institucionalidad
mexicana?

Gabriela Sánchez Gutiérrez

136

Balance de México en el proceso de institucionalización
de la cooperación internacional para el desarrollo

Citlali Ayala Martínez y Jorge A. Pérez Pineda

161

EXPERIENCIAS ESPECÍFICAS DE EVOLUCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL EN PAÍSES DE RENTA MEDIA

Institucionalidad de la cooperación internacional
en los países de renta media: el caso de Malasia

Iván Roberto Sierra Medel

189

La experiencia de Brasil en la cooperación para el desarrollo:
trayectoria e institucionalidad

Alcides Costa Váz

202

La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia:
sus políticas e instituciones

Rafael Uribe Iregui

218

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales:
una experiencia de cooperación internacional
*Gloria del Castillo Alemán, Ulises Flores Llanos
y Giovanna Valenti Nigrini* 230

Eficacia de la colaboración entre la Unión Europea
y América Latina en la cooperación para el desarrollo
Jorge Balbis 255

LA VISIÓN DESDE LOS DONANTES RESPECTO A LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN EL ESCENARIO ACTUAL

La identidad de los países de renta media y de México
desde la perspectiva de la OCDE
Gerardo Bracho 287

La agenda de los donantes multilaterales hacia los países
de renta media: tendencias y perspectivas
Simone Lucatello y Neydi Cruz García 316

Estrategias y acciones de la cooperación internacional
para el desarrollo de Corea del Sur
Carlos Uscanga Prieto y Lesly V. Melo Campos 340

Suecia y la cooperación internacional para el desarrollo:
entre continuidad y cambio
Rebecka Villanueva Ulfgard 361

VISIÓN Y LECCIONES APRENDIDAS EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

Cooperación Sur-Sur para el fortalecimiento de capacidades
Hernán Acuña y Arturo Vergara Moreno 393

Hacia un modelo de cooperación Sur-Sur y desarrollo de capacidades en América Latina <i>José Romero Keith</i>	412
La institucionalidad de la cooperación internacional con una visión sistémica <i>Markus Gottsbacher</i>	438
REFLEXIONES FINALES	
Reflexiones finales <i>Jorge A. Pérez Pineda y Citlali Ayala Martínez</i>	461
Epílogo <i>Luis Ulloa Rivera</i>	473
Semblanzas curriculares	481

INTRODUCCIÓN

Existe actualmente un amplio consenso en considerar que la cooperación para el desarrollo ha de centrar sus esfuerzos especialmente en dos objetivos: luchar contra la pobreza, removiendo los obstáculos que impiden a los seres humanos desarrollarse plenamente, y contribuir a la provisión de bienes públicos globales, necesarios para hacer posible la vida en un escenario global compartido.

Estos dos objetivos de la ayuda son, por tanto, fundamentales para que esta pueda alcanzar sus propósitos. Y las tareas resultantes requieren acuerdos entre los actores que componen el sistema internacional de ayuda para el desarrollo, a fin de que sean ejecutadas en conjunto. Dichos actores, sean socios donantes o socios receptores, llevan a cabo sus actuaciones principalmente en los llamados países en desarrollo o países del Sur –los cuales pueden ser de renta baja o de renta media–, para combatir en estos la pobreza y contribuir a generar bienes públicos globales.

Las tareas de cooperación se realizan con países que requieren un cierto grado de apoyo externo para poder alcanzar sus objetivos en el marco de sus procesos de desarrollo. Ahora bien, ¿con base en qué criterios se califica a un país como de renta baja o de renta media? La respuesta es, en este caso, demasiado sencilla y consecuente con la pregunta: se los considera de una u otra categoría a partir del nivel de renta por habitante, es decir, del promedio resultante de dividir la renta nacional por el número de habitantes del país.

A este respecto, las clasificaciones más utilizadas son la del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y la del Banco Mundial. Según el CAD, los países se clasifican atendiendo a los siguientes términos:

Renta alta: superior a 11 455 dólares.

Renta media alta: entre 3 706 y 11 455 dólares en 2007.

Renta media baja: entre 936 y 3 703 dólares en 2007.

Renta baja: inferior a 935 dólares en 2007.

Según la clasificación del Banco Mundial, los países considerados de renta media se presentan en el cuadro 1.

En los últimos años se ha puesto énfasis en la necesidad de concentrar más la ayuda en los países de renta baja, lo que a veces se ha interpretado de manera negativa en relación con los países de renta media (PRM), ya que podría ir en detrimento de estos últimos. Y aunque la agenda internacional sigue prestando atención a la totalidad de los países en desarrollo, la ayuda a los PRM genera cierto debate, sobre todo, con base en dos aspectos: por una parte, si se debe seguir manteniendo la cooperación con los países de renta media o si se debe disminuir progresivamente la ayuda dirigida hacia ellos, y por otra parte, suponiendo que se mantenga el volumen de ayuda a los PRM, qué tipo y modalidades debería presentar ésta.

Si, como decíamos al comienzo, combatir la pobreza y contribuir a la provisión de bienes públicos globales son dos de los principales objetivos de la ayuda, hay que recordar que en los PRM vive más de 40% de la población pobre del mundo y, además, que la desigualdad a menudo alcanza en ellos niveles altísimos. Aunque reducir la pobreza y la desigualdad corresponde principalmente a los propios gobiernos del Sur, una y otra alcanzan en muchos PRM un volumen tan considerable que no es suficiente que sus gobiernos tengan la voluntad política para combatirlos sino que, una vez que esta última se haya demostrado, es necesario además el apoyo activo de la comunidad internacional.

Por otra parte, la aportación que realizan los PRM en la generación de bienes públicos globales suele tener efectos significativos. De ahí la relevancia de seguir asegurando esta aportación a la comunidad internacional, lo cual está vinculado de manera directa con la continuidad y el fortalecimiento de los procesos de desarrollo de aquellos, que en general tienen, además, una incidencia favorable en los respectivos entornos regionales en que se encuentran los PRM.

Por tanto, no parece aconsejable, de cara a la consecución de los objetivos de la cooperación para el desarrollo en su conjunto, que disminuya de forma notable la cooperación dirigida a los PRM; aunque, dadas las características de una gran parte de los mismos, tampoco cabe duda de que resulta

Cuadro 1. Banco Mundial: clasificación de países

Economías de renta media-baja (54)

Albania	Georgia	Namibia
Argelia	Guatemala	Nicaragua
Angola	Guyana	Paraguay
Armenia	Honduras	Perú
Azerbaiján	India	Filipinas
Bután	Indonesia	Samoa
Bolivia	Irán	Sri Lanka
Bosnia y Herzegovina	Iraq	Sudán
Camerún	Jordania	Suazilandia
Cabo Verde	Kiribati	República Árabe de Siria
China	Lesotho	Tailandia
Colombia	Macedonia	Timor Oriental
Congo	Maldivas	Tonga
Yibuti	Islas Marshall	Túnez
República Dominicana	Micronesia	Turkmenistán
Ecuador	Moldavia	Ucrania
Egipto	Mongolia	Vanuatu
El Salvador	Marruecos	Cisjordania y Gaza

Economías de renta media-alta (41)

Samoa Estadunidense	Granada	Polonia
Argentina	Jamaica	Rumania
Bielorrusia	Kazajistán	Rusia
Belice	Letonia	Serbia
Botsuana	Líbano	Seychelles
Brasil	Libia	Sudáfrica
Bulgaria	Lituania	San Cristóbal y Nieves
Chile	Malasia	Santa Lucía
Costa Rica	Mauricio	San Vicente y las Granadinas
Croacia	Mayotte	Surinam
Cuba	México	Turquía
Dominica	Montenegro	Uruguay
Fiyi	Palaos	Venezuela
Gabón	Panamá	

Fuente: Country Groups, World Bank (2008).

totalmente adecuado en estos momentos profundizar en el análisis y el debate sobre las modalidades que debe adoptar la cooperación con los PRM. La diversidad existente entre estos desaconseja respuestas únicas y universales; se requieren diagnósticos adecuados y una definición precisa, tanto de los objetivos como de los instrumentos de ayuda que se empleen.

Según el Banco Mundial, son 95 los países incluidos en esta clasificación (véase cuadro 1), los cuales concentran cerca de la mitad de la población mundial, aportan 36% del PIB del planeta y son responsables de más de 22% del comercio global de bienes y servicios. A pesar de ello, se trata de países con graves déficit sociales, institucionalmente frágiles en algunos casos y con acusadas inseguridades económicas. El sistema internacional de cooperación, por ende, debe contribuir a mantener los logros obtenidos y evitar regresiones sociales motivadas por el contexto internacional o por crisis internas, máxime cuando los PRM agrupan cerca de 60% de los países tradicionalmente considerados en desarrollo.

Hay en especial dos problemas que ocurren con intensidad en los PRM y que suelen afectarlos de manera muy negativa dificultando su desarrollo continuado. Se trata de la debilidad institucional y de la falta de cohesión social. El primero de ellos se deriva de la dificultad de consolidación de las instituciones de estos países, que reduce las capacidades propias para sostener procesos de desarrollo de forma estable. La calidad institucional de los PRM, según muestran los indicadores disponibles, registra promedios menores a los de los países de ingresos altos y una variabilidad de los indicadores muy por encima de la media mundial. El segundo problema está vinculado con el elevado nivel de desigualdades existentes en muchos PRM que el Estado no es capaz de equilibrar con los recursos públicos disponibles.

Ahora bien, partir de generalizaciones, aunque estas sean ciertas, no resulta siempre la forma más adecuada de acercarse a esta realidad, dada la heterogeneidad de circunstancias y de factores propios de cada país que encontramos en los ámbitos político, social, cultural, geográfico, histórico y económico. La ayuda al desarrollo, por tanto, ha de intentar basarse en un análisis riguroso de las condiciones específicas de cada PRM, más allá de una clasificación superficial en función de ingresos por habitante elaborados con otras finalidades.

Por diferentes motivos se requiere, en estos tiempos de transformaciones en la doctrina de la ayuda, que los esfuerzos de la comunidad internacional hacia los PRM sean impulsados a partir de enfoques originales y con la aplicación de instrumentos de cooperación específicos para estos países.

Pero, de modo simultáneo, deben ser los propios gobiernos de los PRM los que establezcan las bases para un nuevo diálogo renovado en el que se fijen las pautas para una asociación eficiente entre socios donantes y receptores. De esta forma, podrá contribuirse a un sistema de cooperación que produzca incentivos claros para el desarrollo, con adecuadas graduaciones de la ayuda que favorezcan, al mismo tiempo, la participación activa y la implicación creciente de los PRM en las tareas de cooperación, aprovechando sus progresos y experiencias de desarrollo. El escenario nacido de la llamada “nueva arquitectura” de la ayuda, al acrecentar las funciones y responsabilidades del socio receptor favorece, dada la mayor capacidad relativa que tienen los PRM, el protagonismo de estos en el conjunto del sistema.

Ahora bien, conviene recordar que, aunque en el marco de la nueva arquitectura de la ayuda en la actualidad están surgiendo orientaciones y criterios que de manera intensa se están difundiendo y poniendo de relieve en el ámbito general de la cooperación, hasta el momento se ha avanzado poco en definir de forma específica las estrategias y los instrumentos más adecuados para que los esfuerzos de desarrollo de los PRM sean apoyados por la comunidad internacional

Los PRM se han movilizado recientemente para analizar y exponer sus necesidades a lo largo de las tres conferencias internacionales de cooperación para el desarrollo con los PRM, celebradas en Madrid, en marzo de 2007; en San Salvador, en junio de 2008, y en Windhoek, en agosto de 2008. En esa línea no podía faltar la reflexión impulsada desde la sociedad civil y el mundo académico; claros ejemplos de ello han sido el foro La Agenda Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que tuvo lugar en noviembre de 2007, en la ciudad de México, y el simposio internacional La Institucionalidad de la Cooperación Internacional en los Países de Renta Media, celebrado en México a finales de septiembre de 2008.

La presente publicación recoge una serie de trabajos elaborados en torno a la institucionalidad de la cooperación internacional para el desarrollo, y cuenta con la autoría de representantes gubernamentales de donantes y receptores de ayuda oficial para el desarrollo (AOD), expertos de diversos países, académicos e investigadores de reconocido prestigio en el ámbito internacional, y representantes de la sociedad civil.

En el primero de los textos, Thierry Lemaesquier nos introduce en los rasgos que caracterizan el entorno de los PRM, recoge los principales desafíos a los que estos se enfrentan y postula una “interacción sostenida con los PRM” que permita garantizar procesos de desarrollo sostenidos.