

Sociedad civil, democratización y cooperación internacional para el desarrollo en los mundos regionales.

Kenia María Ramírez Meda
Coordinadora

Prólogo de
Nahuel Oddone





**Universidad Autónoma de
Baja California**

**Dr. Felipe Cuamea Velázquez
Rector**

**Mtro. Ricardo Dagnino Moreno
Secretario general**

**Dr. Óscar Roberto López Bonilla
Vicerrector Campus Ensenada**

**Dr. Miguel Ángel Martínez Romero
Vicerrector Campus Mexicali**

**Dr. José David Ledezma Torres
Vicerrector Campus Tijuana**

**Dr. Hugo Edgardo Méndez Fierros
Secretario de Rectoría e Imagen Institucional**

**Dr. Rodolfo Martín Gómez Castellanos
Director de la Facultad de Ciencias Sociales y
Políticas**

Sociedad Civil,
democratización y
cooperación internacional
para el desarrollo en los
mundos regionales

Kenia María Ramírez Meda
Coordinadora

Prólogo de Nahuel Oddone

Sociedad civil, democratización y cooperación internacional para el desarrollo
en los mundos regionales / Kenia María Ramírez Meda, coordinadora. – Mexicali, B.C.,
: Universidad Autónoma de Baja California, 2014.

152 p.; 21 cm

ISBN: 978-607-607-197-7

1. Globalización – Aspectos sociales. 2. Sociedad civil. 3. Cooperación internacional.
I. Ramírez Meda, Kenia María, coord. II. Universidad Autónoma de Baja California. III. t.

JZ1318 S625 2014

© D.R. 2014 Kenia María Ramírez Meda

Las características de esta publicación son propiedad de la
Universidad Autónoma de Baja California.
www.uabc.mx

ISBN 978-607-607-197-7

Coordinación editorial: Kenia María Ramírez Meda
Edición, formación y diseño de
portada: Luis Toxtli Cortés

Índice

Prólogo	9
Introducción	19
Capítulo 1	23
La apropiación de tierras agrícolas: ¿Cooperación, desarrollo o especulación? <i>Susana Libertí</i>	
Capítulo 2	43
La agenda nacional del plan de acción de México ante la <i>Open Government Partnership</i> <i>María Gabriela Gildo de la Cruz</i> <i>Juan Jaime Mesina Ramírez</i>	
Capítulo 3	61
¿Hacia la consolidación democrática? El caso de Paraguay <i>Oscar David Rivera Garrido</i>	
Capítulo 4	79
La cooperación China-América Latina y El Caribe en el sector agrícola: una perspectiva desde el constructivismo <i>Daniel Lemus Delgado</i>	
Capítulo 5	107
¿Negocios en la cooperación? o ¿La cooperación para los negocios? Análisis del nexo Público-Privado en el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón <i>Carlos Uscanga Prieto</i>	
Capítulo 6	123
Organizaciones civiles, gobiernos locales y cooperación descentralizada en la region fronteriza México-Estados Unidos <i>Marcela Reyes Ruíz</i> <i>Kenia María Ramírez Meda</i> <i>Yair Hernández Peña</i>	
Perfil de autores	149

PRÓLOGO

En los mundos regionales del presente, caracterizados por dinámicas multi-escalares y complemento-contradictorias que van desde la reterritorialización de la economía global hasta la generación de sistemas de gobernanza con sus dimensiones horizontales y verticales; la sociedad civil, la democratización y la cooperación internacional siguen siendo tres conceptos claves con absoluta vigencia. El primero como actor, el segundo como proceso y el tercero como herramienta de colaboración que sostiene dinámicas de desarrollo mediante la transferencia de recursos técnicos y financieros.

La sociedad civil como actor en estos mundos regionales, cuenta con un papel cada vez más preponderante en la dimensión horizontal de la gobernanza global. Ya en el informe del panel *We the Peoples: Civil Society, the UN and Global Governance* (United Nations, 2005), se sostuvo que: “Vivimos en un mundo nuevo; el orden mundial actual es más abierto, complejo, diverso, interconectado (...). El orden mundial contemporáneo es, cada vez más, el resultado de múltiples pautas de interacciones transnacionales recíprocas, forjadas por agentes estatales y no estatales. La interacción entre la sociedad civil y las Naciones Unidas sólo se puede entender debidamente en este marco más amplio de referencia. Hay problemas críticos que trascienden las jurisdicciones territoriales nacionales y que están siendo debatidos por diversas asociaciones cívicas en un espacio público cada vez más amplio”. Seguidamente, se mantuvo que: “En el contexto mundial, no sólo se intercambian bienes y capitales sino también información, valores, símbolos e ideas. Los mercados y los flujos financieros no son los únicos que se integran cada vez más: existen alianzas y redes de cooperación flexibles que también fortalecen la capacidad de las asociaciones cívicas y de los movimientos sociales para participar y ejercer su influencia. A su vez, la influencia de la sociedad civil en la gestión de los cambios mundiales nunca habría podido alcanzar su amplitud y alcance actuales sin el aumento simultáneo de la acción ciudadana. El auge del activismo ciudadano en pro del bien público es un fenómeno reciente, masivo y casi universal. La ‘revolución de la asociación mundial’ extendió y fortaleció la democracia (...). La gobernanza mundial (...) es un proceso sumamente polémico en el que el espacio para la acción política de los agentes estatales y no estatales se ha ampliado considerablemente. Este proceso se basa en las relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales”.

En el mandato del Grupo se adoptó una definición amplia e incluyente de sociedad civil que abarcara una gran variedad de actores no

estatales, incluidos los parlamentarios y el sector privado. “Parlamentarios y autoridades locales (si bien técnicamente no forman parte de la sociedad civil) tienen cada vez más participación e influencia en el debate de los asuntos globales. Las Naciones Unidas deberían avalar positivamente este fenómeno, procurando estrechar nuevos vínculos con los parlamentarios, en especial con sus comisiones de relaciones exteriores y con asociaciones de parlamentarios y entidades representativas de ciudades y autoridades locales. Estas iniciativas representan un fortalecimiento significativo de las relaciones entre las democracias en el nivel nacional y las instancias de gobernanza global” (United Nations, 2005).

En materia de gobernanza, los gobiernos locales tienen un papel fundamental tanto en su dimensión vertical como horizontal. Forman parte de la dimensión vertical interinstitucional, generalmente como tercer nivel (en Europa, América del Norte, América del Sur, Asia, parte de África) o como segundo nivel (en Centroamérica a excepción de Panamá y parte de África), siendo objeto de múltiples políticas de descentralización surgidas como una oferta vertical descendente del Estado nacional hacia las esferas inferiores o como una demanda vertical ascendente desde la esfera política local que busca obtener nuevas competencias. Pero, al mismo tiempo, los gobiernos locales cuentan con un rol esencial en la dimensión horizontal de la gobernanza.

Los gobiernos locales constituyen la clave de articulación multi-actoral pues dada su cercanía con la sociedad civil cuentan con la capacidad de convocar y de generar distintos espacios de participación para diferentes grupos y actores. Esta oportunidad permite potenciar la capacidad de *responsiveness local* si como resultado de esta participación de la sociedad civil se diseñan políticas públicas de acuerdo con las manifestaciones de las voluntades ciudadanas.

A modo de ejemplo, la cooperación fronteriza de la Región México - Estados Unidos, abordada en este volumen, incluye la participación de actores públicos y privados de ambos lados de la frontera buscando así la movilización y el compromiso de la sociedad civil presente en el territorio.

La democratización como proceso en estos mundos regionales.

La conquista democrática es un proceso continuo, exigente y crítico. Los ciudadanos y ciudadanas de los mundos regionales no queremos vivir en dictaduras, ni políticas ni de mercado. Tampoco queremos vivir en democracias absolutamente liberales, preocupadas sola y exclusivamente por el crecimiento económico y no por su distribución, es decir, por la generación y acumulación de riqueza por el mercado sin favorecer la

igualdad en el lenguaje cepalino contemporáneo.

Dicho esto, y circunscribiéndonos al debate contemporáneo dentro del mundo regional latinoamericano, qué pasa cuando un gobierno democrático deja de respetar algunos derechos sobre otros, deja de construir cotidianamente ese justo medio o equilibrio que necesitan las democracias para vivir entre derechos políticos, sociales, económicos, culturales, ambientales, etcétera. Las elecciones suelen considerarse como el principal mecanismo de petición de cuentas, donde la sanción de los ciudadanos consisten en extender o denegar el mandato de sus representantes (*accountability* vertical). Pero, debemos considerar al menos dos cuestiones: 1) la democracia es el gobierno de la mayoría pero no la tiranía de la mayoría; y, 2) la democracia tiene una dimensión procedimental, una dimensión de contenido y una dimensión de resultados, siendo las tres sumamente importantes y teniendo que respetarlas por igual.

Algunas democracias del mundo regional latinoamericano claramente muestran cierta debilidad con respecto a una parte de la población en términos de *responsiveness*, es decir, en cuanto a los logros de ese gobierno con respecto a las expectativas, los intereses, las necesidades y las demandas de sus ciudadanos y ciudadanas, las actuales manifestaciones en la Venezuela post-Chávez podrían ser prueba de ello. La cuestión sería, en un debate moderno de calidad democrática, si un elevado nivel de incumplimiento en algunas de las tres dimensiones mencionadas puede permitirnos observar ciertos comportamientos autoritarios aún en el seno de gobiernos democráticos. Para llevar adelante este debate, es conveniente discutir la calidad de la democracia desde una perspectiva *exigente*, ya que hemos logrado derribar las dictaduras políticas y que tanta sangre nos ha costado. A modo de ejemplo, baste pensar en la dictadura de Alfredo Strossner en Paraguay que duró 35 años o los movimientos pendulares de la democracia paraguaya con los intentos golpistas del general Lino Oviedo a mediados de los noventa (cuya solución política se plasmara en la denominada cláusula democrática del MERCOSUR) o la destitución del Presidente Fernando Lugo de manera *fast track*, bajo una fórmula que algunos analistas han identificado como un moderno golpe de Estado, por acusarlo de incumplimiento en una de esas dimensiones democráticas.

Retomando el debate sobre la calidad democrática y recordando sus tres dimensiones: procedimiento, contenido y resultados, valdría la pena preguntarse por qué el logro de una o dos de las dimensiones de la democracia por momentos nos es suficiente... y en determinadas situaciones no lo es. A las democracias hay que cuidarlas, costaron mucho

conseguirlas (liberarse de las intervenciones exógenas, sancionar leyes que derriben los monopolios internos, observar los medios de comunicación, consagrar nuevos derechos, etcétera) pero, por favor, no dejemos de *exigirles*. Cuidar la democracia es exigir más y mejor democracia, es la única forma de mantenerla viva y la única vía para mejorarla. Hoy cumplir con la dimensión procedimental de la democracia ya no es suficiente si queremos construir países desarrollados con sociedades civiles participativas y comprometidas.

Una cuestión que se debe resaltar en la democratización de los mundos regionales es el papel de la oposición. Gianfranco Pasquino es su libro *La Oposición*, relata que “en la medida que ha sido reconocido el papel de la oposición, sólo en esa medida los sistemas políticos han dejado de ser autoritarios para convertirse en democráticos”. Y lo más importante, sobre todo pensado -una vez más- desde el mundo regional latinoamericano es que hay que reconocer que “uno de los comportamientos posibles de la oposición consiste en actuar conscientemente para permanecer como tal, es decir, para no verse envuelta en la acción del gobierno, ni súbitamente proyectada por sí misma al escenario gubernamental. Nada de responsabilidades solo reivindicaciones”. Sigue Pasquino: “Se trata de objetivos de conservación, no de cambio, de los que resultara un sistema político bloqueado una democracia sin alternativas” (muy representativo de ciertos sectores parlamentarios de la oposición latinoamericana). Termina Pasquino que sólo una oposición que sale a mar abierto, con propuestas de cambio, podrá parecer representante de los otros grupos minoritarios que en esta oportunidad no se encuentran representados por esta mayoría. Toda una garantía de la vida democrática, es decir, “que en esta oportunidad no se encuentran dentro de la mayoría” pero no se excluye que esa oposición que representa hoy una minoría, espere hasta las próximas elecciones, para tratar de ser una mayoría... en fin, sólo buscamos una más y mejor democracia con mayor participación que permita prevenir procesos de desafección.

La cooperación internacional como herramienta en estos mundos regionales.

Cooperación viene del latín “*cooperari*” y significa: obrar juntos. Múltiples causas han impulsado a los Estados y a otros actores a cooperar: los problemas y las transformaciones globales, la comprensión del multiculturalismo, la protección del medio ambiente o la construcción de una *paz perpetua*, entre otros factores. Pero en todos los casos, la cooperación se basa en la autonomía de las partes sobre la base de su

voluntad política individual así como en el mutuo acuerdo; bajo obligación no tiene sentido la cooperación, sólo es válida si surge como un proceso endógeno más que inducido por el sometimiento como sucedió con el Tratado de Versalles de 1919 y el fracaso de la Sociedad de las Naciones.

Terminada la Guerra Fría, la fragmentación y el fin de la cooperación intra-bloques abrieron paso y oportunidad para la cooperación a escala global. Años de liquidez en el sistema financiero internacional permitieron el desarrollo de múltiples programas y proyectos con variados objetivos e intervenciones en el marco de lo que algunos autores llamaron “*los felices noventa*”.

Pero en esos felices noventa -y a pesar de la Ayuda Oficial al Desarrollo-, persistían la pobreza y la desigualdad y más de 1.2000 millones de personas vivían con menos de un dólar por día; de tal forma que los Jefes y Jefas de Estado acordaron en la Cumbre del Milenio, desarrollada en la ciudad de Nueva York en el año 2000, plantear una serie de objetivos conocidos como los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* que debían alcanzarse para el año 2015.

La necesidad de reconceptualizar el desarrollo materializada en los ODM implicó la inclusión de una serie de nuevos actores, contenidos e indicadores que pretendían abarcar de forma más integral y sistemática las metas del desarrollo. Los países se encuentran *todavía* trabajando bajo estos Objetivos (mientras discuten la Agenda del Desarrollo Post 2015), con mucha dificultad, y haciendo propio el ODM 8, han buscado promover una asociación global para el desarrollo.

La inclusión de nuevos actores, tanto públicos como privados, de diferentes niveles sean locales, regionales, nacionales o internacionales; que contribuyesen a la realización de una alianza multiactoral en pos de la gobernanza de los objetivos muestra la imposibilidad de construir el desarrollo en forma lineal a la espera de su derrame, hoy en día resulta imposible construir el desarrollo sólo en forma vertical descendente sin contemplar la horizontalidad del grupo de actores intervinientes y las propuestas que surgen de manera vertical ascendente *desde más abajo*. El desarrollo con inclusión sólo existe en el entrecruzamiento de la verticalidad económica con la horizontalidad social.

Promover una asociación global para el desarrollo es promover una alianza estratégica multi-actoral que permita sostener desde perspectivas *top-down* y *bottom up* una nueva matriz relacional de cooperación que sostenga dinámicas inclusivas de desarrollo. La axiología que fundamenta las políticas públicas de cooperación (subsidiariedad, complementariedad, flexibilidad, proporcionalidad, participación ciudadana, apropiación democrática, transparencia administrativa y

publicidad de los actos políticos), también fortalecen la transversalidad del ODM en cuestión.

Ahora bien, acercándonos al 2015, tal como declarara Rebeca Grynspan (otrota Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Administradora Asociada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y actualmente al frente de la Secretaría General Iberoamericana): “hablar de las lecciones aprendidas en los ODM es hablar de sus aciertos pero también de sus errores; y la ausencia de consultas con la sociedad civil fue justamente uno de los faltantes cuando se crearon los ODM”, reconociendo así la potencialidad de uno de los elementos estructurales de este volumen.

Tal como se adelantara, hoy en día sociedad civil y gobiernos locales forman parte del grupo de los actores claves de la cooperación internacional. Este interés creciente de los municipios por la cooperación internacional hace necesario el fortalecimiento de sus capacidades proyectuales, el *savoir faire* de la cooperación, con lo cual es conveniente desarrollar, desde la academia, estrategias innovadoras de *learning by doing* que les permitan ir adquiriendo dichas capacidades a medida que van avanzando con distintos proyectos, que implican metodologías y técnicas complejas como el marco lógico u otras, hasta llegar a obtener el financiamiento para programas específicos más amplios.

La cooperación internacional descentralizada puede constituirse en un eje transversal de articulación del quehacer municipal. Es decir, programas y proyectos de cooperación descentralizada pueden auxiliar en áreas políticas tan variadas como la salud pública, la protección del medio ambiente, el desarrollo económico local o la promoción cultural, así como la modernización general de todos los sistemas administrativos de la gestión local, entre otros temas.

En cooperación internacional municipal priman las denominadas *trayectorias* como proceso incremental de adquisición de capacidades, lo que podría sintetizarse en la misiva que: “lo difícil no es ganar diez proyectos de cooperación, lo difícil es ganar el primero”. Esta proliferación de municipios en la arena internacional no garantiza el diseño, la realización y la ejecución de buenos proyectos, apropiados local y democráticamente; alineados con las estrategias, instituciones y procedimientos de los socios; concordantes con los procesos territoriales, armonizados con las estrategias nacionales de desarrollo y crecimiento para evitar la fragmentación y atomización de los recursos, etcétera. Se trata que los municipios constituyan verdaderas *comunidades de desarrollo* y no sólo comunidades de ayuda con articulaciones ad hoc para la obtención de recursos financieros y con proyectos de bajo impacto que terminado el

financiamiento externo dejarán de ser sustentables.

México en el sistema de cooperación internacional

Hoy en día, la cooperación internacional es un pilar fundamental de la política exterior mexicana con el objetivo de aumentar fervientemente su compromiso como actor global. El país cuenta con una Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo y con una Agencia Mexicana de Cooperación Internacional al Desarrollo (AMEXCID), ambas del 2011.

México es un actor polivalente de la cooperación internacional, es decir, actúa como oferente y como receptor. Es menester aclarar que se ha asistido a una ruptura importante con las tradicionales concepciones de la cooperación internacional, en donde la lógica de “donante-receptor” ha quedado subsumida ante los acuerdos de cooperación técnica y transferencia de buenas prácticas, el intercambio de experiencias exitosas en materia de prestación de servicios, el fortalecimiento institucional y la gestión conjunta de los territorios, entre otros temas. Esto ha generado que muchos países, sobre todo del arco latinoamericano, participen del sistema internacional de cooperación con esta doble categoría de oferentes y receptores, lo cual ha potenciado fuertemente los esquemas de cooperación Sur-Sur y triangulares.

México como oferente participa en los ámbitos bilateral, triangular, multilateral y de cooperación Sur-Sur con una agenda construida sobre sus potencialidades temáticas con una concentración en temas de Medio Ambiente y Cambio Climático del 20%, de Gobierno y Sociedad Civil del 15%, de Educación del 15% y de Agricultura, Silvicultura y Pesca también del 15%; todas ellas publicitadas en el denominado *Catálogo de Capacidades Mexicanas*.

Como oferente, la cooperación mexicana presenta una alta concentración en Centroamérica en manejo de desastres naturales, manejo sustentable de cuencas y políticas de cambio climático; pero también resulta interesante destacar las experiencias crecientes de cooperación Sur-Sur con Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, estos dos últimos en el marco de la Alianza del Pacífico creada en el 2011. En materia agrícola, el Centro Internacional de Mejoramiento en Maíz y Trigo (CIMMYT), cuya sede global se encuentra en Texcoco (Estado de México), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la AMEXCID han planeado contribuir con una extensión experimental del Programa *MasAgro (Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional)*, que busca fortalecer la seguridad alimentaria a través de la investigación y el desarrollo, la generación de capacidades y la transferencia de tecnología para permitir a pequeños y medianos

productores de maíz y de trigo mejorar sus rendimientos y contribuir a mitigar los efectos del cambio climático, a Guatemala durante el 2014 para luego continuar con toda Centroamérica.

En materia subnacional, y sobre todo a escala de sus estados y del Distrito Federal, México también ha sido pionero. Los cambios principales en materia subnacional pueden enlistarse en: 1) Un pasaje de la cooperación indirecta, diseñada y gestionada por ONG's, hacia la cooperación directa diseñada y gestionada desde el gobierno subnacional; 2) Un salto de una visión sectorial de la cooperación a una interpretación transversal de la cooperación; 3) El cambio de un carácter acotado o finalista de la cooperación internacional a entenderla como base para el fortalecimiento de la cooperación territorial; y, 4) Una fuerte activación del trabajo en red, relativizando el marco municipal para crear articulaciones supramunicipales.

El incremento en la actividad internacional de los estados mexicanos y del Distrito Federal se dio principalmente por el establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países para la atención de la población migrante; la organización de viajes de los gobernadores para atracción de inversión extranjera directa y de turismo; el voto en el extranjero; las misiones de funcionarios locales para la transferencia de buenas prácticas de gestión; la organización de ferias internacionales para los productos locales; la profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito regional, particularmente por medio de cooperación transfronteriza y la participación de funcionarios locales en reuniones de organismos internacionales o agencias de cooperación.

En México, durante los últimos años se han consolidado fuertemente el trabajo en red y el asociacionismo estadual y translocal a escala municipal, fortalecidos con la creación de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE). Además, las universidades han comenzado a trabajar articuladamente con los gobiernos subnacionales como socios claves para el desarrollo y como parte de su propia internacionalización, destacándose el trabajo de las diferentes universidades del interior del país o de zonas de frontera como la Universidad Autónoma de Baja California o El Colegio de la Frontera Norte, entre otras.

El anterior diálogo entre las universidades y el gobierno subnacional ha llevado a un debate fundamental en cuanto a la definición de un perfil profesional específico para aquellos que trabajan en materia de cooperación internacional descentralizada. En esta línea, y a escala local,

experiencias como el Proyecto AL-LAs, co-financiado con el apoyo de la Unión Europea, en el marco del programa temático “Actores No Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo” y coordinado por el Gobierno de la Ciudad de México resultan fundamentales. Cada socio del Proyecto AL-LAs encabeza una actividad específica que tiene como finalidad propiciar cambios administrativos, jurídicos e institucionales que permitan profesionalizar y potenciar la acción internacional de las ciudades.

El objetivo general del Proyecto AL-LAs es fortalecer las relaciones internacionales de los gobiernos locales de América Latina, sus redes y asociaciones para mejorar la calidad de sus políticas públicas y su desarrollo territorial. La apertura que ha tenido el proyecto con los gobiernos locales latinoamericanos permite evitar la “natural concentración” de la cooperación en aquellos municipios con mayores capacidades proyectuales arraigadas. Asimismo, cuenta con tres objetivos específicos: 1) Reforzar la capacidad institucional de las autoridades locales de América Latina para establecer una política pública profesional de relaciones internacionales y trabajar de forma coordinada en red; 2) Contar con planes estratégicos participativos de internacionalización y mecanismos de concertación multi-actores para la cooperación internacional; y, 3) Acompañar proyectos de cooperación descentralizada en tres temas: sustentabilidad; inclusión social; y atraktividad territorial.

En materia de cooperación transfronteriza, México también tiene la capacidad de ser un gran actor. Se trata de un actor central, *entre las fronteras*, una frontera norte estratégica con los Estados Unidos y una frontera sur con Belice-Guatemala, es decir, con toda Centroamérica. La cooperación transfronteriza puede ayudar a México a evitar la reproducción en su frontera sur muchas de las políticas de las que es objeto en su frontera norte. Mientras que la frontera de México-Estados Unidos está *norteamericanizada*, la frontera de México con Guatemala y Belice está *centroamericanizada*, presentándose el tránsito de migrantes como el canal de conexión principal entre ambas fronteras del país. El desarrollo de infraestructura de conectividad en la frontera sur junto al fortalecimiento de las capacidades de diseño y de gestión por parte de los gobiernos subnacionales debe ser considerado un tema estratégico. En el pasado, ya hubieron experiencias interesantes como la Creación de la Secretaría de Asuntos Internacionales y de Relaciones con los Migrantes en Chiapas que quizás sería oportuno relanzar.

En la frontera Norte, es de destacar la Conferencia de Gobernadores Fronterizos de México y Estados Unidos, cuya agenda de trabajo es multidimensional e incluye espacio de participación para diferentes actores territoriales. Asimismo, los gobiernos locales y las

ciudades gemelas han desarrollado diferentes formas de cooperación como hermanamientos y programas bilaterales así como también han ejecutado programas de planificación estratégica conjuntos en materia de medio ambiente. En general, la mayoría de ellos apoyados por las universidades y centros de investigación alojados en la frontera.

Por último, México es un actor de creciente importancia en la cooperación internacional al desarrollo y cuenta con una joven institucionalidad creada para tal fin. Puede potenciar mucho más su papel en materia de cooperación triangular y, específicamente, de cooperación Sur-Sur. En términos generales, ésta puede constituir una alternativa importante para acercarse a los socios mayores de la región como Brasil, Argentina, Colombia, Chile y Perú, sobre todo, en el marco de la agenda de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Un acercamiento de este tipo, contribuiría con la disminución de la alta concentración de vínculos e intereses con los Estados Unidos. Colombia y Perú son destinos de creciente interés para la inversión extranjera directa mexicana, el comercio bilateral está creciendo con Chile y, en cuanto a Brasil, es importante hacer esfuerzos para que las dos economías más grandes de América Latina puedan integrarse y articularse mejor visto que cada una representa menos del 2% en su comercio bilateral, siendo la balanza deficitaria para Brasil. Por su parte, en materia educativa, la Argentina es el principal destino dentro de América Latina que escogen los estudiantes mexicanos.

La agenda internacional de México es, actualmente, definida por múltiples actores, entre los que se destacan el sector privado, la academia y los gobiernos subnacionales. Se trata de una situación común en la región pues procesos similares se observan en Brasil, Argentina y Chile. Esta proyección genera nuevas escalas de negociación, márgenes de maniobra y autonomía que complementan y enriquecen la política exterior mexicana *en los mundos regionales*.

Nahuel Oddone

Distrito Federal, México, 02 de abril de 2014.

INTRODUCCIÓN

Este libro titulado: *Sociedad civil, democratización y cooperación internacional en los mundos regionales, en su volumen 4*, integra seis textos expuestos por profesionistas, docentes e investigadores dedicados a los diferentes temas que se exponen en dicho título.

En esta ocasión tocó el turno a la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) de coordinar los esfuerzos de organización, recepción, edición y seguimiento para llevar a cabo la publicación de este volumen, en este tenor, los autores son parte de instituciones como, El Instituto Mora, Universidad de Colima, El Tecnológico de Monterrey, La Universidad Autónoma de Baja California y La Universidad Nacional Autónoma de México

El objetivo del libro es, integrar y evidenciar el trabajo que los autores realizan desde el día a día en sus diferentes instituciones para la colaboración y el desarrollo de temas tan importantes como lo son la cooperación internacional; para ello dar cuenta de la importancia que tiene la sociedad civil organizada o no en la consolidación de esta actividad y por supuesto, como abona al desarrollo democrático de las diferentes regiones a nivel mundial.

Por ello, el primer capítulo *¿Cooperación, desarrollo o especulación? La adquisición de tierras agrícolas, trabajado* por Susana Liberti, trata un tema que ha retomado la importancia debida, la “seguridad alimentaria”, para el logro de ésta, la cooperación resulta necesaria en el sector agrícola, sobre todo de los países del sur, sin embargo el impacto de tales inversiones muchas veces no beneficia a la población local, es decir, a la población donde se ejecutan tal inversión, sino a otros países con poca seguridad alimentaria. También analiza las posiciones al respecto, de organismos internacionales como el Banco Mundial y de ONG como Grain.

Por su parte Ma. Gabriela Gildo y Juan Jaime Mesina presentan el capítulo dos llamado: *“La agenda nacional del plan de acción de México ante la open government partnership (OGP)”*, el cual se centra en temas transparencia, rendición de cuentas, participación, colaboración e innovación tecnológica entre los países que la conforman la OGP; por supuesto, tales temas desarrollados por OSC dedicadas al tema en México desde sus diferentes líneas de trabajo e investigación que abonan al quehacer del país ante dicha institución.

El capítulo tres- *“¿Hacia la consolidación democrática? El caso de Paraguay”* de Oscar David Rivera, presenta un análisis del proceso democrático de la República del Paraguay en los últimos diez años,

destacando el ascenso al poder de Fernando Armino Lugo Méndez (primer presidente de la oposición después de más de sesenta años de gobierno del Partido Colorado).

Lemus Delgado analiza la relación entre la cooperación internacional desplegada por el gobierno de China y la necesidad que tiene tal país por la obtención de recursos naturales para mantener su ascenso económico, para tal fin se concentra el estudio en la cooperación entre China y la región de América Latina y el Caribe, por ello el capítulo cuatro se llama: “*La cooperación China-América Latina y el Caribe en el sector agrícola: una perspectiva desde el constructivismo*”.

El capítulo cinco de Carlos Uscanga- *¿Negocios en la cooperación? o ¿la cooperación para los negocios?: análisis del nexo público-privado en el Acuerdo de asociación económica México- Japón*, justo pretende responder a las preguntas que plantea a través de una exploración de los diferentes marcos de vinculación tanto del sector privado como el público en la ODA japonesa, desde su proceso de evolución, de la “ayuda atada” a la busca de una asociación público-privada para el desarrollo de proyectos de infraestructura. Culmina con un análisis de la naturaleza particular que se manifiesta ese nexo en el marco de los Acuerdos de Asociación Económica negociados por Japón y en particular con México.

Como último capítulo se presenta, *Organizaciones civiles, gobiernos locales y cooperación descentralizada en la región fronteriza México-Estados Unidos*, llevado a cabo por Marcela Reyes Kenia Ramírez Meda y Yair Hernández Peña. El texto presenta la cooperación descentralizada de los diversos actores; organizaciones, civiles, gobiernos locales y sector privado en la región fronteriza México Estados Unidos. El análisis se centra en los complejos nexos entre las relaciones de los actores y las estructuras que afectan la dinámica y los cambios en la organización espacial. Se muestra que la clave para el desarrollo y la cooperación descentralizada transfronteriza va a estar determinado por el papel que juegan los activos locales: actores, la organización y la flexibilidad en el trabajo; con instituciones locales y regionales fuertes.

Con este libro, se busca articular esfuerzos de las universidades e instituciones de investigación y docencia que se realizan en temas de interés común como lo son: la cooperación internacional, la democracia, la sociedad civil y que mejor que presentar un análisis de las diferentes regiones del mundo y con ello, que esta obra sirva de referencia para homólogos, profesionistas, consultores y tomadores de decisiones a nivel mundial y desde sus diferentes espacios a nivel local.

Finalmente no queda más que agradecer el haber adquirido tan importante obra y esperamos que sea de su agrado y sobre todo que sirva de guía, consulta y referencia para sus propios trabajos.

Kenia Ramírez
Coordinadora

CAPÍTULO 1

LA APROPIACIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS: ¿COOPERACIÓN, DESARROLLO O ESPECULACIÓN?

Susana Liberti
UVM-San Rafael/SUA-UNAM

RESUMEN

El desarrollo agrícola es crítico para alcanzar el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (reducir la pobreza y erradicar el hambre) y se considera que el comercio, la financiación concesional y la inversión privada son los detonadores del desarrollo. Los dos primeros no han logrado el desarrollo satisfactorio del sector agrícola, y en vista de las crisis simultáneas (crisis alimentaria, crisis financiera y crisis energética) la inversión privada en agricultura parece ser la solución. La adquisición de tierras por parte de fondos soberanos, agroempresas transnacionales y casas financieras está dirigida al mercado internacional de alimentos, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de los países de acogida. Por otra parte, es origen de abusos que afectan a miles de campesinos. El proceso está justificado por la necesidad de asegurar la alimentación y la producción de biocombustibles para lograr bienes públicos mundiales, a expensas de los campesinos del Sur global.

Palabras clave: Seguridad alimentaria, inversión agrícola, apropiación de tierras.

INTRODUCCIÓN

El primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es disminuir a la mitad el número de personas que viven por debajo del límite de la pobreza y eliminar el hambre. Para la mayoría de los países del mundo, esto significa un esfuerzo surgido desde el interior -bajo la forma de reformas que lleven a una mejor distribución de la riqueza, a una administración más eficiente de los recursos, etc.- apoyado por un ambiente internacional favorable, que apoye ese esfuerzo ya sea por medio del comercio, de la ayuda y/o de la inversión.

El desarrollo del sector rural es crítico para alcanzar ese ODM. Los programas de desarrollo se han enfocado en la necesidad de modernizar una economía agrícola orientándola hacia la industrialización y los servicios: el sector agrícola ha sido el menos beneficiado por la financiación internacional. Eso no le resta importancia: en 30 países contribuye con

20% o más del PIB -p.ej. en Etiopía y R.D. del Congo, con 46%, en Liberia, con 53%, en Sierra Leona, con 57%, en la R. D. Lao, con 31%). También es fuente de empleo, y si bien en las naciones con mejores rendimientos el porcentaje de empleo agrícola es mínimo (p.ej. en Argentina, del 1%) en otras llega a un porcentaje mucho mayor, como es el caso de China (37%, a pesar de que representa solamente 10% del PIB), Marruecos (40%), Vietnam (48%), Camboya (56%) y Bután (60%)¹. La población rural, la más afectada por la pobreza, suma más del 80% de la población total en Etiopía, Ruanda, Sudán del Sur y Uganda, en la India, Sudán y Vietnam se acerca al 70 %, en China es el 48%. En general, se afirma que entre 70 y 75 % de las personas que viven por debajo de la línea de la pobreza habita en zonas rurales, lo que refuerza la noción de la estrecha vinculación entre el combate al hambre y la pobreza y el desarrollo agrícola (Banco Mundial, 2013).

Se considera que el desarrollo tiene tres impulsores: el financiamiento externo, el comercio y la inversión. Los tres contribuyen a crear empleo, a estimular la capacitación y la innovación, a construir capacidades, y tienen externalidades positivas para la sociedad (Goldin, 2006: *passim*)

A pesar de la urgencia de enfocarse en el desarrollo agrícola para combatir la pobreza, los flujos de capital provenientes tanto de las instituciones financieras internacionales (IFI) como de la asistencia multilateral y bilateral demuestran que el sector nunca pareció prioritario. En la última década del siglo XX, la ayuda concesional disminuyó en 31% para la agricultura en un sentido amplio y en 48 % para la agricultura en sentido estricto². Los préstamos totales de las IFI, concesionales o no, cayeron en esa década a la mitad, desde representar 20% de los préstamos de 1990 a menos del 9% en 1999 (FAO, 2003).

La proporción de ayuda oficial al desarrollo (AOD) destinada a la agricultura disminuyó notablemente entre 1980 y 2009, de 18.8 % a 5.9% del total. Es difícil explicar este descenso en la atención al sector en los últimos diez años cuando se ha establecido una relación directa entre la pobreza y su carácter rural y los ODM plantean su reducción a la mitad.

¹ En México, en 2010, el empleo agrícola era el 13 % del total, y la población rural, el 22% del total.

² “Agricultura en sentido estricto” se refiere a cultivos, ganado, agua y tierra, insumos para la producción, servicios agrícolas, pesca y silvicultura. En sentido amplio, incluye además investigación, capacitación y difusión, producción de insumos, agroindustria, protección al medio ambiente, desarrollo rural e infraestructura, ordenación regional y fluvial (FAO, 2003, fig.2)

TABLA 1. PORCENTAJE DE AOD DESTINADA AL SECTOR AGRÍCOLA.

Región	Año			
	1980	1990	2000	2009
*Mundo	18.8	14.5	5.6	5.9
* Países ingresos bajos y medios	20.0	15.2	5.6	5.8
Asia Oriental y el Pacífico	18.0	17.3	5.3	5.9
Europa Oriental y Asia Central	-	-	5.2	6.1
América Latina y el Caribe	20.3	10.1	6.5	8.5
Oriente Medio y Norte de África	13.1	6.9	5.4	4.0
Asia Meridional	28.6	21.0	7.9	4.8
África subsahariana	19.6	16.0	7.1	7.1
* Países de ingresos altos	2.6	2.6	6.3	9.2

Fuente: Elaboración propia con base en FAO (2012: 159-162).

La liberalización del comercio mundial, por su parte, debería traer beneficios a todos los participantes en él. Sin embargo, el comercio de productos agrícolas se enfrenta a distorsiones, bajo la forma de los subsidios otorgados por los países desarrollados a sus productores, y de las dificultades que se les plantean a los países en vías de desarrollo a la hora de aplicar los acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos al comercio y derechos de propiedad intelectual contenidos en el acuerdo de la OMC sobre agricultura, para lo que sería necesario que realizaran inversiones para desarrollar las capacidades necesarias (Goldin, 2006: 39). En vista del retroceso de la financiación concesional y de la AOD, y de las dificultades que presenta el comercio para el sector agrícola, solo queda el tercer elemento de la triada impulsora del desarrollo: la inversión extranjera directa (IED).

LAS INVERSIONES INTERNACIONALES

Datos generales

La reconstrucción posterior a la segunda guerra mundial y el proceso de descolonización aumentaron el volumen de las inversiones en el mundo, y reforzaron el papel de las corporaciones multinacionales (CMN) en la escena mundial. A la inversión extranjera se le consideró desde entonces “como un vehículo para el desarrollo económico y como un instrumento para la distribución de capital y tecnología en un mundo que se estaba internacionalizando” (Jolly, 2005: 43). El papel de las CMN ha sido controvertido y se ha buscado controlar sus actividades para el beneficio de todos los interesados en ellas, uno de esos intentos fue el lanzamiento del Pacto Mundial auspiciado por la ONU (en operación desde julio de 2000), una iniciativa voluntaria que ofrece un marco de acción para las empresas³.

En los primeros años del nuevo siglo, la IED creció de manera sostenida hasta 2007⁴. A lo largo del año siguiente se iniciaron la crisis alimentaria, la crisis energética y la crisis financiera, que incidieron para que las inversiones se redujeran, consecuencia crítica para muchos países porque la IED constituía la mayor entrada de financiamiento externo. En 2011, el total de la IED ascendió a 1.5 billones de dólares que, aunque 23% inferior al año previo a la crisis, significó una recuperación respecto de los años inmediatos anteriores. Casi la mitad de las inversiones se dirigieron a los países desarrollados, pero los países en desarrollo recibieron una parte sustancial (44.9%), distribuida de manera desigual, porque Asia Oriental y del Sudeste atrajeron la mitad de esos flujos, seguidas por América Latina y el Caribe (14.2% del total). Los países desarrollados siguen siendo el origen de la abrumadora mayoría del capital invertido (73%), mas las economías en desarrollo también invierten fuera de sus fronteras, nuevamente Asia Oriental y del Sudeste se destacan del

³ Las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y actividades con diez principios relativos a derechos humanos, normatividad laboral, medio ambiente y anti-corrupción y a apoyar los objetivos de desarrollo de la ONU. A mediados de 2013, 7,000 empresas de 145 países se habían adherido al Pacto, en el que también participan organizaciones de la sociedad civil (OSC), sindicales y académicas, además de agencias gubernamentales y de la ONU. No es jurídicamente vinculante (Recuperado en julio, 2013, de <http://www.unglobalcompact.org>). Las prácticas empresariales han sido objeto de convenciones y negociaciones en diferentes foros internacionales. Cfr. Jolly, 2005: 43.

⁴ Se considera IED cuando un inversionista extranjero obtiene una influencia significativa en la dirección de una empresa de otro país y tiene por lo menos el 10% del derecho de voto en su consejo de administración.

resto participando con 14.2% en el total de la salida de inversiones (UNCTAD, 2012: *passim*). La distribución sectorial de los proyectos de IED muestra una clara preferencia por los sectores manufacturero y de servicios. Entre 2008 y 2011, al sector primario solo le correspondió, en promedio, 11% de los proyectos financiados por la IED, sin olvidar que ese sector incluye las industrias extractivas como la minería y el petróleo además de la agricultura.

El clima internacional es favorable a las inversiones. Con las políticas de inversión de nueva generación, se pretende que la IED se integre en las estrategias de desarrollo, al tiempo que el crecimiento incluyente y el desarrollo sostenible, deben estar en el centro de las iniciativas para atraer y aprovechar las inversiones (UNCTAD, 2012: 29). Las CMN son la vía principal de la IED: en la actualidad, se cuentan 82,000 CMN en el mundo, que con sus afiliadas generan 77 millones de empleos. Por sus manos pasa un tercio de las exportaciones mundiales de bienes y servicios lo que da idea de su poder como actores de las relaciones internacionales; ese poder está concentrado, pues solamente cien acumularon 6 % de las ventas y 11 % del empleo a nivel mundial. La mayoría se encuentran en el sector industrial (p. ej. General Electric o Toyota) y extractivo (p. ej. las grandes empresas petroleras, como Royal Dutch-Shell, British Petroleum, Exxon Mobil). También hay una concentración geográfica del poder: 93 de esas 100 CMN tienen su sede en países desarrollados (UNCTAD, 2009: xix).

Las inversiones en el sector agrícola

Históricamente, desde la formación de los imperios coloniales en el siglo XVI, los recursos agrícolas y minerales de las colonias atrajeron la inversión de compañías para la explotación y exportación de bienes hacia las metrópolis. A partir de la segunda mitad del siglo XIX y en el curso del XX, compañías europeas, estadounidenses y japonesas explotaron y a veces procesaron en el país de destino productos tales como algodón, azúcar, caucho y ganado.

Después de la segunda guerra mundial y del proceso de descolonización, la inversión agrícola disminuyó; en los países llamados del Tercer Mundo esto se debió principalmente al propósito de industrializar y diversificar las economías y a la falta de capitales público y privado que se interesaran en el desarrollo del sector. Por añadidura, entre 1960 y 1976 se produjeron numerosas nacionalizaciones de empresas extranjeras y también hubo procesos de reforma agraria que afectaron la productividad y restaron atractivo para invertir. De un total de 1,369 nacionalizaciones, 272

tuvieron como objetivo a las explotaciones agrícolas⁵ (UNCTAD, 2009: 110). Como consecuencia de estas políticas, la propiedad de la tierra en manos de extranjeros se vio más restringida, aun en la década de los ochenta, lo que cambió el carácter de la actividad de las CMN: por ejemplo, en América Central dejaron de poseer plantaciones bananeras para convertirse en asesoras, compradoras y comercializadoras de los productores locales, o recurrieron a la agricultura por contrato, lo que también ocurrió en países como Kenya o Sri Lanka con la producción del té. En la actualidad, las CMN predominan en las actividades de las fases iniciales (*upstream*), como proveedoras de semillas o de maquinaria, y fases finales (*downstream*), como encargadas del procesamiento, comercialización y menudeo, en lugar de involucrarse en la producción inicial.

A pesar de considerarla como posible motor del desarrollo, la inversión en agricultura siguió decayendo, por falta de inversión local, de inversiones privadas y por la disminución de la AOD. Luego llegó la crisis de 2007-2008.

LA FIEBRE DE LA TIERRA

La propiedad de la tierra ha sido desde siempre un índice de poder y el colonialismo es la apropiación de tierra ajena por excelencia. En el siglo XX las condiciones evolucionaron y el poder pasó del poseedor de la tierra a aquéllos que dominan las relaciones que rodean a la propiedad de la tierra, es decir, a los que controlan el acceso a créditos y la concesión de los mismos, las nuevas tecnologías (como los transgénicos), los sistemas de almacenamiento, transporte, comercialización y venta al menudeo.

La crisis alimentaria de 2008 se inició con el alza desmedida de los precios de los alimentos, que subieron en promedio 63% en el primer cuatrimestre por comparación con el mismo periodo de 2007⁶. El alza tuvo causas múltiples, tanto por el lado de la oferta cuanto de la demanda. Desde 1995 (el anterior pico de precios) se había iniciado una reducción paulatina de las reservas, acentuada por cosechas mediocres en Estados Unidos y una sequía prolongada en Australia. La búsqueda de fuentes alternativas de energía para disminuir el impacto ambiental de los combustibles fósiles hizo aumentar la superficie dedicada al cultivo del maíz, caña de azúcar, yuca, palmera aceitera y colza para producir etanol y

⁵ El sector más afectado fue el de la banca y finanzas, objeto de 349 expropiaciones.

⁶ El aumento más pronunciado se produjo en aceites y grasas (106.5%), seguido por el de los cereales (88.1 %), lácteos (48.4%), azúcar (26.1%) y carnes (9.9%) (CINU, 2008)

biocombustibles, en detrimento de su empleo para producir alimento. A esta reducción en la oferta se sumó el cambio en la dieta de la población de las economías emergentes, lo que generó una mayor demanda de cereales, lácteos y cárnicos, y en consecuencia, de forrajes. El encarecimiento de los combustibles también impactó en los precios agrícolas porque aumentaron los fletes y ciertos insumos, como los fertilizantes, que resultaron 160% más caros en el primer bimestre de 2008 que en el mismo periodo del año anterior; además, cuando empezaron a subir los precios, se produjeron compras masivas que los hicieron subir más aun. El alza de precios de los alimentos golpeó también a los países ricos, pero causó motines en varios países en desarrollo que en algunos casos tuvieron repercusiones políticas, por ejemplo en Haití e Indonesia.

Los más perjudicados con este aumento fueron los importadores netos de alimentos, como los países con escasas tierras cultivables y pocos recursos acuíferos (como los países de la península arábiga) y aquéllos con bajos ingresos y déficit alimentario. Se estima que en 2008 la importación anual de alimentos duplicó su costo respecto al año 2000, lo que se tradujo en un acentuado incremento de la población desnutrida. El resultado fue la inquietud global por perseguir la seguridad alimentaria.

En el segundo semestre de ese año estalló la crisis financiera, que convirtió a la tierra en el nuevo recurso para especular. Desde entonces se presenta un fenómeno similar a la fiebre del oro del siglo XIX: hay una carrera por dominar los recursos naturales que no deja a nadie fuera del juego, ya sea como inversionista o como objeto de la inversión.

La presente adquisición de tierras se diferencia de otros procesos anteriores por la extensión, la simultaneidad en diferentes regiones y el tipo de inversionista. La superficie cultivada global alcanza los 1,500 millones de hectáreas (ha), cantidad a la que se llegó por la paulatina expansión anual entre 1990 y 2007 a un ritmo de 1.9 millones ha/año: en contraste, en un solo año (2008) hubo 56 millones de ha solicitadas por inversionistas, de los cuales 29 millones están en África sub sahariana, y aunque la mayoría de los proyectos no se pusieron en práctica el salto cuantitativo es evidente (Deininger, 2011: 32).

En suma: la crisis energética y la preocupación por el medio ambiente impulsan la fabricación de agrocombustibles, la crisis alimentaria fomenta la producción “off shore” de alimentos para los países inversores y la crisis financiera convierte a la tierra en un valor seguro para invertir. De ahí surge esta carrera por apropiarse de los recursos naturales.

Las Organizaciones Internacionales (OI) y la fiebre de la tierra

La inquietud causada por estas apropiaciones finalmente tuvo eco en las OI. El BM publicó un estudio en el que se insiste en que la inversión en la agricultura puede dar beneficios en cuestión de empleos, transmisión de tecnologías y desarrollo sostenible, siempre que se obedezcan ciertos principios básicos. Identificó como polos de atracción de las inversiones a aquellos países “que son abundantes en tierras y aquéllos con una gobernanza débil de la tierra” (Deininger, 2011:31). El Fondo Monetario Internacional (FMI) coincidió en que la debilidad institucional era un atractivo para los inversionistas -en contradicción con otras inversiones, que buscan instituciones que aseguren el derecho de propiedad y que garanticen las actividades empresariales (Arezki, 2011: *passim*). La debilidad en la gobernanza de la tierra es patente en países de Asia y África, donde se superponen la propiedad tradicional de las comunidades y la propiedad avalada por registros públicos. Las disputas por los títulos sobre terrenos ponen en desventaja a las comunidades locales y en particular a las mujeres, que generalmente no tienen la propiedad formal de la tierra aunque la trabajen.

Ante el aumento de las inversiones privadas en la tierra se puso de manifiesto la debilidad de los pequeños propietarios y comunidades del país de acogida, carentes de una protección efectiva por parte de su propio gobierno. El estudio del BM reconoce oportunidades y riesgos, y como consecuencia de la escala y naturaleza de este proceso, junto con la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la UNCTAD, generó unos principios para la inversión agrícola responsable, incluidos en el texto mencionado. Estos principios son: respetar los derechos a la tierra y a los recursos; asegurar la seguridad alimentaria; asegurar la transparencia y la buena gobernanza; celebrar consultas y favorecer la participación; inversión responsable, respetuosa de la ley, con buenas prácticas, económicamente viable y que proporcione beneficios compartidos; sostenibilidad social y sostenibilidad ambiental (Ibíd.).

En 2012 la FAO y el Comité sobre Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) aprobó las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la propiedad de los recursos del sector primario, generadas después de realizar consultas en 133 países a personas del sector público, del sector privado, de organizaciones de la sociedad civil y de la academia, a las que se sumaron las consultas posteriores con el sector empresarial. Coinciden algunos principios con los ya expuestos (respeto a los derechos, transparencia, consulta) y resalta la inclusión de la no discriminación, la igualdad de género y la equidad y justicia (FAO, 2012b: *passim*). En el documento de las directrices, se señala que “los actores no estatales, tales

como las empresas comerciales, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia”, mientras que los Estados deberían proteger los derechos legítimos de tenencia, ya sea que estén oficialmente registrados o no (FAO, 2012b: 4).

El solo hecho de que las OI se preocupen por generar directrices y principios demuestra que en esta fiebre de la tierra hay algo que no está bien.

La IED en agricultura es un terreno difícil de explorar porque la información de la que se dispone es limitada, como admiten las propias OI, lo que dificulta sacar conclusiones firmes a largo plazo. En ocasiones, es contradictoria: p. ej., la FAO señala que la IED en el sector agrícola es muy exigua y que para 2007-2008 solo representaba 0.4% del total (FAO, 2012a: 23), en abierto contraste con la estimación de la UNCTAD (UNCTAD, 2012: 8), que informa que para esos años el porcentaje de proyectos de IED destinados al sector primario osciló entre 8 y 10%, en 2005 y 2008 respectivamente, para alcanzar 14 % en 2011. Hay que destacar que las inversiones de fondos de pensión, bancos, fondos de alto riesgo y fondos privados no se incluyen en las cifras de la IED en el informe de la FAO, lo que no solamente subestima los montos sino que elude una de las características de esta “fiebre de la tierra”, que es precisamente la aparición de nuevos actores en la explotación agrícola. Aun admitiendo que esas inversiones no fueran significativas como porcentaje del total, pueden tener un gran impacto a nivel de las comunidades y agricultores locales, porque se debe recordar que los inversores prefieren a los países con potencial agrícola y con gobernanza débil. Otra información contradictoria se refiere al carácter transnacional o nacional de los inversionistas: el informe de la FAO sostiene que la mayoría de los inversionistas son nacionales, pero dos ONG, GRAIN (que fue la primera en publicar datos sobre este tema) y Landmatrix publican información que contradice lo que afirma la organización.

De todas maneras, haciendo a un lado el origen de las inversiones, la expansión de las tierras agrícolas se ha acelerado; a partir de 2007 la cifra se elevó a 6 millones de ha anuales (5.5 en países en desarrollo). El Banco Mundial sostiene que el objetivo debe ser elevar la productividad, no expandir el área bajo cultivo, eliminando lo que llama “brechas de rendimiento” entre lo que se produce y lo que se podría producir por ha. El camino más fácil para elevar la productividad pasa por las agroempresas y las grandes explotaciones.

Quiénes invierten, dónde y para qué

La mayor cantidad de tierras ha sido adquirida por inversores de Estados Unidos, seguidos por los de Malasia y de los Emiratos Árabes Unidos. Los principales países objeto de las apropiaciones son Sudán del Sur, Papua Nueva Guinea e Indonesia.

TABLA 2. ¿QUIÉN? Y ¿DÓNDE SE INVIERTE?

LOS DIEZ MAYORES INVERSORES (miles de hectáreas)		LOS DIEZ MÁXIMOS PAÍSES DE ACOGIDA (miles de hectáreas)	
Estados Unidos	8,015.2	Sudán del Sur	4,091.3
Malasia	3,458.9	Papua Nueva Guinea	3,840.6
Emiratos Árabes Unidos	2,833.0	Indonesia	3,635.8
Reino Unido	2,079.2	R. D. del Congo	2,717.3
Singapur	1,929.4	Mozambique	2,164.6
India	1,754.6	Sudán	2,018.6
China	1,561.5	Liberia	1,362.2
China Hong Kong	1,540.5	Sierra Leona	1,145.3
Arabia Saudita	1,540.2	Madagascar	1,058.4
Sudán del Sur	1,400.0	Argentina	1,044.1

Fuente: Elaboración propia con datos recuperados el 24 de agosto de 2013, de <http://www.landmatrix.org>

No se trata de un proceso exclusivamente “Norte-Sur” sino que muestra una notable dinámica “Sur-Sur”, y además el hecho de que una firma esté registrada en un país no significa que el capital sea de esa nacionalidad. Por otra parte, un país puede ser objeto de inversiones y a su vez invertir en tierras en otro -como es el caso de firmas argentinas como El Tejar, que invierte en Paraguay y en Brasil, o de China, que invierte fuera pero que también recibe inversiones en el sector agrícola. Al mes de julio de 2013, se reportaban 808 transferencias concluidas que afectaban 34 millones de hectáreas, aunque los datos no son completamente confiables por la falta de transparencia en las transacciones, la ausencia de procedimientos establecidos para la toma de decisiones y los procedimientos de negociación, y los diferentes niveles de gobierno involucrados. A pesar de que las 417 transacciones descriptas por GRAIN en enero de 2012 son solamente la mitad de las registradas por LandMatrix, sus datos son una muestra representativa del proceso de adquisición de tierras y permiten saber quién invierte, dónde y para qué.

Los inversores son de tres tipos: a) los países que buscan la seguridad alimentaria, b) las agroempresas (tradicionales o recientes) y c) los especuladores que buscan ganancias como con cualquier otro producto financiero.

a) Varios factores empujan a quienes buscan la seguridad alimentaria, pero el más importante es la falta o la limitación de las tierras agrícolas en el propio país. Es el caso de los estados del Golfo, de Corea del Sur, de Japón, y también de China, cuyos recursos (agua y tierra) van resultando peligrosamente escasos para una población que se urbaniza y que cambia su estructura de consumo. A veces son fondos soberanos y en otras ocasiones son compañías privadas, y en ambos casos el propósito de arrendar o comprar tierras es producir para exportar al país de origen de la inversión.

Los gobiernos invierten para afirmar la seguridad alimentaria de su país. Es el caso de China, Corea del Sur, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Yibuti⁷. El gobierno de Arabia Saudita, fuertemente golpeada por el aumento de los alimentos de 2007, de acuerdo con la iniciativa del rey Abdullah para la inversión agrícola en el exterior, proporciona fondos, créditos y apoyo logístico a las empresas privadas para invertir en cereales, forraje, ganado o pesquerías, pero el gobierno no invierte directamente.

China invierte por medio de sus empresas estatales, una de ellas es Beidahuang, la mayor de sus empresas agrícolas dentro del país, que ha expandido sus operaciones en el exterior desde 2008, por ejemplo, en Argentina y Filipinas, y desde sus propiedades en Australia exporta carne y ganado de raza a China; el Grupo Cerealero Chongqing es otro ejemplo, y tiene un acuerdo de coinversión -en el que posee 70%- para sembrar soya en 200,000 ha en Brasil, dentro de un plan mayor en el que contempla inversiones en Australia, Canadá y Camboya. El fondo soberano de inversión de Qatar estableció una compañía, Hassan Food, con el objeto de asegurarse la posesión de tierras agrícolas en el exterior para criar ovejas y producir trigo en Australia, Sudán y Turquía, así como forraje en Brasil y arroz en Vietnam, Pakistán e India.

El gobierno de Corea del Sur tiene un enfoque diferente, pues incluye sus negociaciones agrícolas en paquetes de cooperación más amplios: firmó un convenio con el gobierno de Filipinas por el que este último pondrá 100,000 ha a disposición de inversionistas coreanos y la

⁷ El gobierno de Libia aparece en el banco de datos con varias inversiones en países de África, pero algunos proyectos ya se señalan como suspendidos por la caída de Qadafi y es incierta la suerte de los demás.

Agencia Coreana de Cooperación Internacional brindará la asesoría técnica; con Sudán, firmó un acuerdo de cooperación en agricultura, que incluía la asignación de 690,000 ha para la producción de trigo, iniciándose con un proyecto piloto (de 84,000 ha) que sería realizado por medio de una coinversión de compañías coreanas, árabes y sudanesas; a Tanzania, el gobierno coreano le otorgó un paquete de ayuda bilateral que incluyó un préstamo para construcción de infraestructura y el desarrollo de arrozales en 100,000 ha (15,000 de las cuales serían explotadas por la Corporación Coreana de la Comunidad Rural). El gobierno de Yibuti se enfrenta al problema de que su tierra cultivable no llega al 1% del territorio, por lo que depende fuertemente de las importaciones de alimento: por esa razón creó la Compañía de Yibuti de Seguridad Alimentaria (2009) para producir alimentos en otros países. Con financiamiento del Banco Africano de Desarrollo está produciendo trigo en 5,000 ha en Etiopía y en 4,200 ha en Sudán, en este último caso, con financiamiento del Banco Islámico de Desarrollo⁸.

b) Las agroempresas son las inversionistas más frecuentes y representan 53% de la muestra presentada por GRAIN. Algunas han sido establecidas recientemente por acaudalados hombres de negocios con el propósito de extender sus operaciones a la agricultura por la actual fiebre de la tierra: algunos ejemplos son Saudi Star, fundada por el jeque Al Mudi, o CRESUD, una empresa argentina establecida por George Soros y Eduardo Elsztain⁹, que posee más de 600,000 ha en Argentina y que también tiene propiedades en Bolivia, Paraguay y Brasil, y Dominion Farms del estadounidense Calvin Burgess. La mayoría son firmas que ya tenían presencia en el sector agrícola, como el grupo Maggi (Brasil), uno de los mayores productores de soya del mundo, Los Grobo (Argentina), los gigantes de los agronegocios (Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill, Louis Dreyfus), y también grandes productoras y comercializadoras de materias primas. Entre estas últimas hay que citar a Wilmar International Ltd., el mayor grupo de agronegocios de Asia, presente en toda la cadena de valor y en el cultivo de palmera aceitera, oleaginosas, procesamiento y producción de bioquímicos y biodiesel; la firma tiene su sede en Singapur, igual que otra comercializadora de productos agrícolas, Olam International, que tiene operaciones en 65 países. Otras, más recientes, tienen su origen en la riqueza de las familias de las monarquías del Golfo, como Kingdom Agricultural Development Holding (de Arabia Saudita), Al Rajhi International Development Company, también saudita, la firma más

⁸ Se calcula que el área cultivada en el país es de 1,000 hectáreas solamente.

⁹ Soros ya ha vendido sus acciones.

destacada en la prospectiva y realización de inversiones agrícolas en correspondencia con la iniciativa del rey Abdullah.

c) El grupo de inversionistas más variado es el de los especuladores. Hay empresas de la construcción, de energía, grupos industriales, aseguradoras, bancos y fondos de inversión que muestran su interés por la adquisición de tierras. Son empresas que nada tienen que ver con la agricultura pero que consideran a la tierra como una inversión que puede rendir hasta 400% en diez años (GRAIN, 2008). A veces se involucran en la producción, aunque esta actividad es más reciente y complementa los intereses en el mercadeo, transporte y almacenamiento. La producción se orienta a la exportación e igual que en los casos anteriores no contribuye a la seguridad alimentaria del país huésped.

En el caso de las empresas de energía (como ENI, Ente Nazionale Idrocarburi de Italia, Bionic Palm y Symboil, alemanas, entre otras) el propósito es la producción de etanol o biodiesel a partir de caña de azúcar, palmera aceitera o jatrofa. Los gigantes industriales -Mitsui, Hyundai, Daewoo, Tata Chemicals...- y hasta una compañía minera (Minerals Energy Commodities Holding, de los Emiratos Árabes Unidos) se incluyen en la búsqueda de soluciones para la crisis alimentaria y energética.

Las empresas del sector financiero no se han quedado atrás. Por ejemplo, el Deutsche Bank de Alemania y el Rabobank, de los Países Bajos, han creado subsidiarias con el exclusivo fin de adquirir y administrar tierras, igual que las grandes aseguradoras Hancock (Canadá) y Assicurazioni Generali (Italia). La Organización de la Cooperación Islámica (OCI) tiene un brazo financiero, Foras Investment, cuyos principales accionistas y fundadores son el Banco Islámico de Desarrollo, la Compañía Nacional de Inversiones de Kuwait y conglomerados de los países del Golfo: es por ese mecanismo que la OCI ha invertido en tierras en Mali, Mauritania, Senegal, Sudán, como parte de un proyecto que abarcará 700,000 ha en África para producir arroz, y también ha invertido en Rusia. Las empresas más grandes de agronegocios, Louis Dreyfus Commodities y Cargill, también han creado filiales especialmente dedicadas a estas operaciones -Calyx Agro y Black River, respectivamente.

Los fondos de inversión, fondos de cobertura y fondos de pensión son numerosos. Algunos han sido creados por individuos acaudalados de diferentes nacionalidades, pero quizá los más interesantes sean los fondos de pensión, que han visto en la inversión en tierras un beneficio seguro después de la crisis financiera. Por ejemplo, uno de los mayores fondos de pensión de Estados Unidos, TIAA-CREF, posee 81% de la compañía que adquirió 424,000 ha en Brasil, y busca inversiones en tierras en Estados Unidos, Australia y Europa Oriental (además de Brasil) para implementar

tecnologías avanzadas y prácticas de cultivo sustentables, siendo “uno de los más grandes propietarios de tierra agrícola del mundo”¹⁰. NCH Capital administra dotaciones universitarias y fondos de pensión, y cuenta con un fondo agrícola para adquirir tierras en Europa Oriental, 250,000 ha en Rusia, 450,000 ha en Ucrania. Harvard Management Company es la administradora del fondo de dotación de esa universidad y adquirió en Nueva Zelanda un establecimiento lechero de 1,760 ha, que la convirtió en el mayor operador de la región, como parte de su búsqueda de inversiones seguras que den buenos resultados a largo plazo, de manera que si en 1995 no tenía inversiones en recursos naturales, en 2012 sumaban el 13% del portafolio¹¹.

No sorprende que haya tantos actores interesados en invertir en tierras cuando los rendimientos son tan altos: Green World BVI anunció en 2012 que su inversión en tierras africanas había pagado un dividendo inicial de 16.2%, y que el valor de sus tierras habían aumentado en cerca del 30% en un año. El fondo DWS GALOF, ofrecido por el Deutsche Bank, tiene 5,000 ha en Tanzania que rinden beneficios del 30 al 35%. Se obtienen grandes beneficios y a veces se paga muy poco por la tierra, lo que resulta un verdadero subsidio para el inversor: en Perú una compañía coreana, Ecoamerica, compró 72,000 ha a un costo de 80 centavos de dólar por hectárea, aunque el trato se suspendió cuando las comunidades de la región se dieron cuenta de la operación (de la que nadie les había advertido) y presentaron su reclamación. Un intermediario chino para la adquisición de tierras en varios países africanos anunció públicamente que las tierras podían arrendarse a 99 años por un dólar o menos por hectárea. Noble Group, una firma de Singapur, obtuvo el control de 32,500 ha de selva en Indonesia, y se dice que pagó 2.50 dólares por ha a las comunidades locales (GRAIN, 2012).

Sin importar el tipo de inversionista, en estas operaciones hay muchas posibilidades de abuso, y las numerosas denuncias así lo demuestran. Las grandes agroempresas vulneran, en primer lugar, los derechos de las mujeres; en los países africanos y asiáticos es frecuente que la propiedad tradicional esté en manos de hombres, o que las pequeñas

¹⁰ Así lo afirma en su sitio, <http://www.tiaa-cref.org>. Es el principal fondo de retiro para académicos, investigadores, médicos y trabajadores de la cultura. En 2013, figura en el número 97 de las 500 empresas más poderosas según la lista de Forbes. Recuperado el 3 de septiembre 2013.

¹¹ La compañía señala que ha expandido los límites de la administración tradicional de activos, agregando nuevas inversiones que incluyen recursos naturales, agricultura y bienes raíces. Ver <http://www.hamc.harvard.edu>

propiedades estén registradas por ellos aunque las mujeres trabajen en los campos y produzcan a la par de sus esposos. Si quedan viudas, es común que se les arrebatase la tierra que han trabajado, o sus esposos pueden venderla sin consultarlas. Igualmente, cuando se llega a consultar a una comunidad involucrada, a menudo las mujeres no participan en esas consultas, aunque se las considera guardianas de la biodiversidad y de la productividad de la pequeña propiedad. De esa manera, se ven despojadas.

La falta de consulta y de transparencia en las transacciones son formas frecuentes de abuso, igual que la reubicación de comunidades sin compensación. Los responsables son a veces los propios gobiernos de los países en desarrollo o bien el sector privado. Solamente en un año (2008) hubo 21 reclamaciones de comunidades afectadas por inversiones financiadas por el Banco Mundial -una muestra relativamente pequeña-; por ejemplo, en un proyecto para sembrar palma aceitera en Papua Nueva Guinea el Grupo de Inspección del BM constató que la institución había violado sus propias reglas pues no había consultado a los indígenas sobre el proyecto¹² (OXFAM, 2012). En ocasiones, el propio gobierno se pone en contra de las comunidades quejasas, como en el caso de los campesinos liberianos que se quejaron contra la empresa Sime Darby, de Malasia, uno de los mayores productores mundiales de aceite de palma, pero cuando la empresa comenzó a dialogar con ellos el presidente de Liberia canceló las conversaciones porque esos intentos campesinos de defender sus tierras “socavaban” al gobierno (GRAIN, 2012). En Etiopía, el proyecto de servicios rurales financiado por el BM, con participación de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos y del Departamento de Desarrollo Internacional británico, ha sido denunciado por las víctimas, que manifiestan que el proyecto apoya un programa del gobierno destinado a concentrar a la población rural, que ha sido objeto de desalojo de sus tierras, golpes, torturas y hasta asesinatos y para que sus tierras queden libres para los inversionistas. (George, 2013; Provost, 2013).

En Camboya y Laos, los gobiernos colaboraron con dos empresas vietnamitas al concederles 200,000 ha de arrozales y de selvas protegidas para crear en ellas una plantación de caucho; las firmas cuentan con el financiamiento del Deutsche Bank y de la Corporación Internacional de Fomento: “cuando resisten, las comunidades se enfrentan a la violencia, arrestos y detenciones, a menudo a manos de fuerzas de seguridad

¹² De las 21 reclamaciones, 12 provinieron de países del Asia Pacífico, 5 de África y 4 de América Latina. En el banco de datos de GRAIN se detallan abusos y quejas por falta de consulta, desplazamientos, destrucción forestal y afectación de parques nacionales.

camboyanas que están a sueldo de los inversores” (Global Witness, 2013 cit. en Hodal, 2013). Las concesiones de tierras en Camboya afectan a casi tres cuartas partes de su tierra cultivable, y más de la mitad están localizadas en parques nacionales y santuarios de vida silvestre, destruidos para dar lugar a plantaciones de caucho.

La corrupción también se manifiesta bajo la forma de ventajas ilícitas, como en el hecho de que varios ex jefes de gobierno y ministros africanos formen parte del Consejo Asesor de SeedRock Africa Agriculture, una financiera canadiense que en 2012 estaba en tratos para adquirir 40,000 ha en Mali, o en el caso del Grupo Hassan, de Bahrain, que realiza una coinversión con el Grupo filipino AMA, propiedad de la familia del enviado especial de Filipinas ante el Consejo de Cooperación del Golfo desde 2003, para adquirir 10,000 ha en Filipinas. O bien el ejemplo de la inversión del grupo financiero Jarcha Management, de Estados Unidos, que adquirió en 2009, 70 % de una compañía controlada por el hijo mayor del sub comandante en jefe del Ejército de Liberación Popular de Sudán del Sur, y de ese modo arrendó 400,000 ha bajo control de dicho sub comandante, Paulino Matip. Éste ingresó como vicepresidente del consejo asesor de Jarcha Management en 2007, su hijo entró en 2009 y otro jefe militar, Gabriel Tanginye, también formó parte del mismo consejo poco después de ingresar al ELPS (GRAIN, 2012).

CONCLUSIONES

Del análisis de quién, dónde y para qué invierte se deduce que la apropiación de tierras obedece a la crisis alimentaria, a la crisis energética-ambiental y a la crisis financiera. Hay que producir más alimentos para lograr la seguridad alimentaria global, hay que producir biocombustibles para reducir los problemas ambientales globales y hay que encontrar oportunidades de inversión para combatir la crisis financiera. La apropiación de tierras demuestra que a estos problemas globales hay que darles una solución a expensas del Sur.

El hecho de que muchos países del Sur (Argentina, Brasil, China, países del Golfo, la India, por ejemplo) estén invirtiendo en otras naciones en desarrollo no constituye de ninguna manera “cooperación horizontal”. O bien son grandes empresas de capital privado que están especulando con los precios del mercado internacional de alimentos y de la tierra - comportándose de la misma manera que las CMN tradicionales- o bien se trata de asegurar el alimento para la población del país de origen de la inversión.

La fiebre de la tierra debe evaluarse no solo en el contexto de las crisis que la originan sino también por sus impactos sociales: el

desplazamiento de población sin consulta previa y sin compensación, la conversión de pequeños agricultores en mano de obra asalariada en las grandes explotaciones y el despojo de que son particularmente víctimas las campesinas tienden a agravar el problema de la pobreza y de la inseguridad alimentaria que supuestamente la inversión agrícola debería solucionar. Por añadidura, el secuestro de tierras agrícolas para producción de biocombustibles acentúa la inseguridad alimentaria de los países en donde se producen.

La privatización y concentración de la propiedad agrícola significa también la apropiación de recursos acuíferos, porque ¿quién invertiría en una tierra sin agua? No menos grave es que la investigación, producción y comercialización de semillas genéticamente modificadas, así como de agroquímicos, estén concentradas en seis compañías; la tendencia es a equiparar el empleo de estas semillas con una mayor productividad agrícola para cerrar lo que se llama “la brecha del rendimiento”, de ahí el impacto de esta concentración. Actualmente 170 millones de ha, 11 % de las tierras agrícolas del mundo, emplean estas semillas, principalmente en Estados Unidos, Brasil, Argentina, Canadá y la India.

La acelerada transformación del panorama agrícola y alimentario obliga a señalar la diferencia entre seguridad alimentaria y soberanía alimentaria: la primera significa la certeza cotidiana de tener acceso económico y físico a alimentos sanos y nutritivos (tal como se definió en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996), mientras que la segunda es el derecho a decidir la política agrícola y alimentaria, las prioridades de la producción agrícola local y el acceso de los campesinos a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito, según la definición de la ONG Vía Campesina. Son dos conceptos separados que el carácter de las inversiones actuales convierte en excluyentes, puesto que la seguridad alimentaria de otros países, diferentes a los de acogida de las inversiones, se consigue negando la soberanía alimentaria de estos últimos y, en consecuencia, negándoles también la seguridad alimentaria de su población.

Las respuestas ante los problemas planteados por la apropiación de la tierra dependen de la evaluación que se haga de este proceso: quienes lo ven como oportunidad, deben exigir una reglamentación que limite los impactos negativos, quienes lo ven como un grave riesgo para la sociedad, deben exigir una reglamentación que lo detenga y lo haga retroceder. De momento, el poder del capital y la complicidad de organismos internacionales y de gobiernos corruptos hacen que cualquier solución parezca lejana. Las OSC serán decisivas para alcanzarla.

REFERENCIAS

- Arezki, Rabah, Klaus Deininger y Harris Selod (2011). *What drives the global land rush?* [Versión electrónica]. Washington: International Monetary Fund. Recuperado el 30 de junio de 2013, de <http://www.imf.org>.
- Banco Mundial (2013). Indicadores [Versión electrónica]. Recuperado el 25 de julio de 2013, de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RURAL.TOTL>
- CINU (Centro de Información de las NU) (2008). *Causas de la crisis alimentaria* [Versión electrónica]. Recuperado el 15 de julio de 2013, de <http://www.cinu.org.mx/especiales/2008/crisisalimentaria/causas.html>
- Daniel Shepard y Anuradha Mittal (2009). *The Great Land Grab. Rush for world's farmland threatens food security for the poor*. Oakland, CA.: The Oakland Institute.
- Deininger, Klaus y Derek Byerlee (2011). *Rising global interest in farmland* [Versión electrónica]. Recuperado el 28 de junio de 2013, <http://www.worldbank.org>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2003). *Programa de lucha contra el hambre* [Versión electrónica]. Recuperado el 15 de julio de 2013, de <http://www.fao.org/docrep/006/j0563s/j0563s01.htm>
- FAO (2012a). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2012. Invertir en la agricultura para construir un mundo mejor* [Versión electrónica]. Recuperado el 20 de julio de 2013, de <http://www.fao.org/docrep/017/i3028s/i3028s00.htm>
- FAO (2012b). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* [Versión electrónica]. Recuperado el 20 de julio de 2013, de http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG_Final_SP_May_2012.pdf,
- George, William Lloyd (2013). "World Bank told to investigate links to Ethiopia 'villagisation' project, *The Guardian*.
- Goldin, Ian y Kenneth Reinert (2006). *Globalización para el desarrollo. Comercio, financiación, ayuda, migración y políticas*. Bogotá: Planeta Colombiana y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.
- GRAIN (2008). *¿Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008* [Versión

- electrónica]. Recuperado en septiembre de 2009, de <http://www.grain.org/briefings/index.cfm?id=214> y <http://www.grain.org/briefings/index.cfm?id=216>
- GRAIN (2012). “Grain releases data set with over 400 global land grabs” [Versión electrónica]. Recuperado en marzo de 2013, de <http://www.grain.org/article/entries/4479-grain-releases-data-set-with-over-400-global-land-grabs.html>
- Hodal, Kate (Mayo, 2013). “Deutsche Bank and IFC accused of bankrolling Vietnam firms’ land grabs”, *The Guardian*. Recuperado el 13 de mayo de 2013, de <http://www.guardian.co.uk>
- Jolly, Richard, Louis Emmery y Thomas G. Weiss (2005). *The power of UN ideas: lessons from the first 60 years (A summary of Project Findings)*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- OXFAM (2012). *Nuestra tierra, nuestras vidas* [Versión electrónica]. Recuperado el 30 de julio de 2013, de <http://www.oxfam.org>
- Provost, Claire, “Ethiopia’s rights abuses ‘being ignored by US and UK aid agencies’”, *The Guardian*, 17 July 2013, recuperado 19/07/2013.
- The Land Matrix, “Get the picture”, última modificación 25 de Julio 2013, <http://www.landmatrix.org>, recuperado 24/08/2013.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2009). *World Investment Report*. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2012). *Informe sobre las inversiones en el mundo. Panorama general. Hacia una nueva generación de políticas de inversión* [Versión electrónica]. Recuperado el 15 de julio de 2013, de <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2012>

CAPÍTULO 2. “LA AGENDA NACIONAL DEL PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO EN EL *OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP* (OGP)”

*María Gabriela Gildo de la Cruz
Juan Jaime Mesina Ramírez
Universidad de Colima*

RESUMEN

El *Open Government Partnership* (OGP) es una iniciativa de cooperación en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación, colaboración e innovación tecnológica entre los países que participan en él. Dado que México es integrante de esta organización multilateral, se compromete a través de la puesta en marcha del Plan de Acción a asumir retos en materia de transparencia, acceso a información y el combate a la corrupción. En virtud de los compromisos adquiridos en el ámbito internacional tendientes a lograr una mejor gobernanza y en consecuencia una gobernabilidad democrática, debido a la participación conjunta del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. Debido a la filosofía de esta iniciativa, aquí examinaremos el espacio nacional, con el propósito de vincular la rendición de cuentas horizontal y vertical, en el contexto de las entidades de la administración pública y del sistema de organización política del país: federal, estatal y municipal, en donde se reconfiguran reformas democráticas centradas en el mejoramiento del desempeño de las instituciones políticas.

Palabras claves: Gobierno abierto, rendición de cuentas horizontal y vertical.

INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de la agenda de un Estado-nación debemos de considerar que se encuentran presentes además de las principales prioridades y temas, los compromisos que adquiere dicho Estado con su entorno tanto en el nivel micro como macro. Esos compromisos están atados a una serie de factores propios de su diseño institucional, pero que deben ajustarse a fuerzas centrífugas que en ocasiones perturban su medio ambiente. Para analizar los compromisos que surgen y la atención que se

presta a la agenda política identificamos al *Open GovernmentPartnership* (OGP).¹ La cual se identifica como

[...] una iniciativa internacional, voluntaria con múltiples participantes, cuyo objetivo es obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia su ciudadanía para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y utilizar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. En busca de estas metas, el OGP proporciona un foro internacional para el diálogo entre gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, los cuales contribuyen a una búsqueda común de gobierno abierto. Las entidades participantes apoyan la misión y los principios del OGP (OGP, 2012).

En el caso de la agenda nacional del Plan de Acción de México ante el OGP el eje central es la cooperación colaborativa entre las entidades miembro respecto a la apertura gubernamental.² En este plan se suscriben de forma clara los compromisos en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación, colaboración e innovación tecnológica entre los gobiernos de los países participantes y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que la conforman.

Con base a la filosofía de esta iniciativa que sostiene un mejor robustecimiento de la gobernanza y en consecuencia una gobernabilidad democrática, en este artículo brindaremos atención a las entidades públicas que están representadas en ella, debido a que no solamente representan un mejoramiento en su desempeño, sino también por el papel que juegan en la accesibilidad a la información y que este es un elemento central dentro de la democracia. De tal manera, nos referimos al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP). Como esta iniciativa sostiene que el gobierno y la administración pública deben ser abiertos en todos los niveles posibles en cuanto a la transparencia, esto debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana, en ese sentido el OGP, queda representado por organizaciones de la sociedad civil. En México estas están representadas por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Esta forma de involucramiento que atañe al

¹ OGP, por sus siglas en inglés, que en México la conocemos como la Alianza de Gobierno Abierto (AGA).

² Podemos afirmar que su sentido laxo está dirigido al movimiento *open government*, conocido en español como “gobierno abierto”.

gobierno y la sociedad permite articular programas y políticas en materia de rendición de cuentas en el plano horizontal y vertical.

Con el surgimiento de esta comunidad de discurso (como también se le refiere al OGP) se evidencian las problemáticas estructurales que requerirán ser solucionadas a través de buenas prácticas de gobierno. En este sentido, la corrupción apareció como el elemento que detonó la suscripción de iniciativas e instrumentos internacionales para combatirla, los mecanismos que contribuyeron a su erradicación; era la transparencia y la rendición de cuentas, elementos que posibilitan aumentar la tasa de crecimiento de la economía.

En congruencia a lo anteriormente señalado, se esbozará el contexto en que México tomó la decisión de formalizar su entrada al OGP, así como exponer los principales objetivos de las instituciones que quedaron representados en este organismo. Finalmente, y a partir de los lineamientos del Plan de Acción veremos sus alcances a nivel estatal y municipal, con el propósito de encontrar los avances que han surgido en el plano vertical en materia de rendición de cuentas y mejores prácticas de gobierno, que ciertamente no vienen direccionadas desde la OGP, pero que suman al objetivo de lograr una mejor gobernanza y en consecuencia una gobernabilidad democrática.

EL MARCO DE REFERENCIA

Desde 1993, Transparencia Internacional ha publicado su propio *ranking* de Estados corruptos. En el índice de percepción de 2010 la organización no gubernamental señalaba que la corrupción continuaba anclada en las prácticas del pasado. En la lista de los 178 países estudiados por la organización, México pasó del puesto 89 en 2009 al 98, con 3,1 puntos. En 2013 el “Barómetro de Corrupción Global” de Transparencia Internacional, indica que una de las instituciones con mayor desgaste societal son los partidos políticos.

Por su parte, el *ranking* de gobernabilidad y Estados fallidos, calculado por la organización *Fund for Peace* y publicado por *Foreign Policy* establece que un Estado que se ha hecho ineficaz al momento de no cumplir las funciones que le han sido asignadas en materia de seguridad, justicia, transparencia y desarrollo social y económico, es considerado como un estado fallido. A partir de doce indicadores utilizados por la organización se muestra la capacidad institucional para regular la dinámica nacional, cada uno de los cuales se evalúan en una escala de 0 a 10 -mientras más alto, peor-. México empeoró su posición en el Índice de 2013, al pasar del lugar 98 al 97 respecto de 2012. Como país

TABLA I. LAS OSC EN MESAS DE TRABAJO TEMÁTICAS PARA LA CORRESPONSABILIDAD DEL PLAN DE ACCIÓN 2013-2015.

Grupo temático	OSC responsable	OSC coresponsable	OSC coresponsable	Fecha tentativa de la mesa de trabajo
Agenda Digital	Social TIC (ST)	Art. 19	Fundar	29 de agosto
Transparencia presupuestaria y fiscal	Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)	Fundar	GESOC	3 de septiembre
Compras Públicas	Transparencia Mexicana™	CIDAC	IMCO	5 de septiembre
Infraestructura	CIDAC	GESOC	Art. 19	10 de septiembre
Política Social (MMP- CONEVAL)	Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC)	Art. 19	TM	12 de septiembre
Competencia y fomento económico	IMCO	CIDAC	TM	17 de septiembre
Medio ambiente y cambio climático	Cultura Ecológica (CE)	IMCO	TM	19 de septiembre
Energía e industrias extractivas	Fundar, Centro de Análisis e Investigación	TM	GESOC	24 de septiembre
Justicia y seguridad	Art. 19	IMCO	CIDAC	26 de septiembre

Fuente: Página de Internet de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (AGA), <http://www.aga.org.mx/Noticias/default.aspx>

México ha manifestado una tendencia a elevar su nivel de fiabilidad, el mayor incremento se ha dado en el rubro de, “aparato de seguridad operando como un Estado dentro del Estado”. El ranking considera que la pérdida de control del territorio, el monopolio de la fuerza legítima y la deficiencia en la proveeduría de servicios públicos son algunas de las características consideradas focos rojos para la operación de los gobiernos.

Por tanto, no es fortuito que la suscripción de México ante el OGP enfatice el aspecto del combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas (amén del aseguramiento de los servicios públicos a través de la incorporación de las nuevas tecnologías). La corrupción no es precisamente una característica del subdesarrollo, países como Estados Unidos, han presentado recientemente síntomas espectaculares de corrupción, tanto política como empresarial. En 2009 el caso más destacado fue la compañía petrolera Halliburton. No por algo fue precisamente en ese año que Barack Obama propusiera -mediante un *memorandum* al inicio de su mandato- hacer de su gobierno el más abierto y transparente, con la viabilidad de eliminar el antecedente de corrupción en donde se implicaba al anterior Presidente y el Vicepresidente, George W. Bush y Dick Cheney.

En años recientes, incluso el Banco Mundial ha condenado la corrupción, después de haber respaldado gobiernos corruptos durante décadas en todo el mundo. Aunado a que parte de la incoherencia de tales organizaciones internacionales de cooperación y desarrollo es que pedían que los gobiernos de múltiples países fuesen transparentes y rindieran cuentas a la ciudadanía, *grosso modo* claudicaran la corrupción, empero, dichos organismos internacionales no rendían cuentas a nadie.

Por eso, como señala Mario Bunge (2009) la corrupción no solo destruye el carácter y la confianza, también perjudica los negocios legítimos y debilita al Estado, con lo cual genera cinismo y apatía política. Por otra parte, cuando numerosos miembros de un grupo social hacen trampas, evaden impuestos, reciben o dan sobornos, malversan fondos públicos, permiten a las empresas públicas presionar al gobierno o a este conceder obras públicas a parientes o a donantes de fondos partidarios, queda justificado hablar de corrupción del grupo o hasta de corrupción institucionalizada. Cabe señalar que el soborno es un medio para conseguir un tratamiento mejor por parte de los funcionarios públicos.

El porcentaje de latinoamericanos que denunció haber sido instados a pagar sobornos por parte de actores de diferentes sectores oscila entre niveles bajos y niveles que pueden ser considerados moderadamente altos (PNUD, 2009: 54). Transparencia Mexicana, en su Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005-2006, indicó que los hogares

mexicanos declararon haber pagado sobornos o “mordidas”, gastaron en promedio 177 pesos cada uno, lo que implicó poco más de 19 mil millones de pesos anuales en pérdidas para las familias. El mayor porcentaje de individuos que declaran haber sido instados a pagar soborno, son aquellos exigidos por los policías.

La corrupción es una clase de crimen y como tal se arraiga profundamente en la cultura de un pueblo, llega a todos los niveles del sistema político. Así, la presidenta de Transparencia Internacional Huguette Labelle señala que “donde hay delincuencia organizada, el tráfico ilícito o bien se trata de drogas, de armas, de personas, o deja un montón de desestabilización social en un país, y cuando intenta asignar el nexo entre la corrupción, el lavado de dinero y el tráfico ilegal existe una especie de un buen hilo conductor de todos ellos juntos” (Excelsior, 2013).

Los carteles de las drogas por ejemplo, han establecido un sistema de relaciones sociopolíticas perdurables, caracterizadas por el establecimiento de redes clientelares de cooperación entre criminales profesionales y funcionarios públicos; y que persigue el propósito de obtener ganancias económicas mediante el desarrollo de diversas actividades ilícitas, apoyadas, en última instancia, por el uso de la violencia. Se trata de relaciones clientelares donde el patrón y el cliente pueden ser indistintamente funcionarios o criminales de acuerdo con las condiciones sociopolíticas que imperan en el medio en el cual se desarrolla el vínculo y pueden articularse por medio de una amplia variedad de estructuras organizativas en mayor o menor grado jerarquizadas (Flores, 2009: 88). No es de extrañar finalmente, al decir de Alain Touraine (1990) que el narcotráfico representaría: “la única empresa realmente trasnacional de América Latina...”. En este sentido, la corrupción se convierte en una cuestión política y sólo puede ser abordada por la acción política, de raíz, y específicamente, procurando la democratización.

De tal forma, que en el caso mexicano conjuntamente con otros países se hacen esfuerzos para el combatir la corrupción, mediante la suscripción de iniciativas e instrumentos internacionales, destacando: la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Esta última conocida también como la Convención de Mérida, adoptada en diciembre de 2003 y puesta en vigor hasta diciembre de 2005. Los tres objetivos principales que persigue son:

1. Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.
2. Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción.
3. Promover la integridad, la obligación a rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos (SFP, 2012).

Como podemos observar, para hacer frente a problemas relativos a la corrupción, México como varios países entendió la cooperación como elemento facilitador para compartir experiencias que lograrán aminorar los males de la sociedad. El OGP permitiría enfocarse no solamente a la lucha contra la corrupción, además la iniciativa facilitaría la cooperación para mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, administrar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia y mejorar la rendición de cuentas.

LINEAMIENTOS DEL PLAN DE ACCIÓN

Debido a que el Plan de Acción de México fue presentado en 2011, año de creación de la OGP, el gobierno federal acotó la participación tanto de los organismos que integran la administración pública -encabezado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI)³ y la Secretaría de la Función Pública (SFP), así como de algunas OSC -representadas entre otras por el Instituto Mexicano para la Competitividad- IMCO-, todas ellas vinculadas a temas como la transparencia presupuestal y la participación ciudadana en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas. Con el involucramiento de las entidades representativas del gobierno federal y las OSC, se estaba llevando un proceso de rendición de cuentas en el plano horizontal,⁴

³ El IFAI, puede ser considerado como un Organismo Pro-Rendición de Cuentas Independientes (OPI) en el mundo en desarrollo. Los OPI son instituciones públicas autónomas en las cuales son delegados elementos medulares del orden democrático liberal. Para una apreciación más completa de ejemplos de estos organismos en el caso mexicano, consultar Ackerman, 2010: 293-322.

⁴O'Donell distingue varios tipos de *accountability*. 'Uno es el vertical, que en un régimen democrático es ejercido por la ciudadanía por medio de elecciones que determinan quiénes van a ocupar temporariamente las posiciones de gobierno'. En cuanto al segundo, explica: 'La *accountability* horizontal, que refiere la existencia de organismos estatales que tienen la autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta sanciones legales o *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros

además de brindar una rendición de cuentas de tipo vertical y societal, en los que ciudadanos y grupos de interés movilizan mecanismos institucionales con el fin de monitorear y fiscalizar el accionar de las agencias estatales (PNUD, 2009).

Previo a la firma del OGP, nuestro país, había pasado por un proceso lento y gradual en materia de legislación de derecho de acceso a la información. En 2002 se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En 2007 se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se estableció el derecho a la información pública como un derecho fundamental para los mexicanos. La legislación del derecho de acceso a la información pública finca su base en tres ejes fundamentales. El primero se refiere a la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de las personas información que les permita conocer las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados del gobierno, y que deberá estar disponible de manera permanente en medios electrónicos como Internet y sin que medie una solicitud de los particulares. El segundo consiste en el derecho de los particulares a requerir información a los sujetos obligados, mediante un procedimiento establecido por la ley. El tercer eje se refiere a la creación de instituciones responsables de aplicar e interpretar la legislación (Marván, 2010: 576). Así se crea el IFAI,⁵ como un organismo cuyo papel sería el de garantizar el

funcionarios o instituciones del Estado que puedan, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos'. El tercer tipo 'es el societal, que se pone en movimiento cuando algunos sectores sociales demandan que se anulen o castiguen decisiones estatales que consideran ilegales o severamente gravosas para sus intereses (citado en PNUD, 2009: 53).

⁵ En agosto de este año (2013) el IFAI ha entrado a un proceso de reestructuración, que tiene como fin dotarlo de una propia institucionalización a través de su autonomía. Parte del funcionamiento del nuevo diseño institucional compete en cinco puntos importantes a saber: 1) *Funcionamiento y Ley general*, en este punto se establece que el congreso de la unión, tendrá un año para crear la Ley General en materia de transparencia y acceso a la información, en donde se podrán revisar las resoluciones de los órganos garantes de los estados y el D.F. 2) *Inconstitucionalidad*, el nuevo IFAI podrá promover acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). 3) *Inacatabilidad de las resoluciones*, sólo la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF) podrá interponer recursos de revisión y se faculta a la SCJN a conocer los recursos de revisión interpuestos por la CJEF contra las resoluciones del nuevo órgano garante. 4) *Sujetos obligados*, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial

acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo de la Federación. Con base a sus objetivos el IFAI mantiene la representación principal en el OGP.

Otro organismo participante del recién creado OGP es la Secretaría de la Función Pública (SFP), dependencia del Poder Ejecutivo Federal que se encarga de vigilar que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal.⁶ A pesar de que dicha secretaría actualmente sigue en funciones -aunque sin un secretario oficial, solo un encargado de despacho- el gobierno federal actual, encabezado por Enrique Peña Nieto, ha anunciado la propuesta de creación de una nueva dependencia que asuma la función de la SFP, esta es la Comisión Nacional Anticorrupción.

En el caso de las OSC que participan en el OGP para la construcción del respectivo Plan de Acción son: Artículo 19, SocialTIC (antes CitiVox), Fundar- Centro de Análisis e Investigación y Análisis; Gestión Social y Cooperación (GESOC), Cultura Ecológica, Centro de Investigación y Desarrollo (CIDAC), Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Esta última organización tiene como propósito central la competitividad y lograr autosuficiencia financiera, esto lo desarrollar a través del estudio de fenómenos económicos y sociales que afectan la competitividad en el contexto de una economía globalizada. El IMCO además de representar a las OSC también representa al sector privado ante el OGP.

Federal así como órganos autónomos, considerando de la misma forma a partidos políticos, sindicatos (que reciban recursos públicos), fideicomisos y fondos públicos, personas físicas y morales (que reciban recursos públicos); no serán de su competencia asuntos jurisdiccionales de la SCJN. 5) *Siete comisionados*, (actualmente son cinco) que deberán cumplir los requisitos del artículo 95 constitucional en sus fracciones I, II, IV, V, VI y serán sujetos de juicio político.

⁶ De conformidad a la página de Internet de la Secretaría de la Función Pública. <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>

Un aspecto importante de la participación en la definición del Plan de Acción 2013-2015, es la construcción de canales de fortalecimiento de las vías participativas; ejemplo claro es la configuración de las OSC (ver tabla 1) alrededor del diálogo colaborativo para la puesta en marcha del plan.

Con la definición de los participantes de México en el OGP, se definieron los lineamientos del Plan de Acción, documento que especifica los compromisos (retos) gubernamentales. Para la elaboración del primer Plan de Acción (2011) los insumos fueron recabados por la Administración Pública Federal (APF), así como de las propuestas realizadas por las OSC (ver su evolución en el cuadro 1). México elaboró su Plan a través de dos procesos, el primero, denominado Plan de Acción Original (PAO), realizado en agosto de 2011, en donde únicamente se incluyeron propuestas realizadas por la APF mediante políticas transversales. Cabe señalar que en esta primera versión no se involucraron los gobiernos estatales y municipales, aunque si se planteó su necesidad de participación para concretizar las alianzas estratégicas. La segunda versión se denominó Plan de Acción Ampliado (PAA), que incluyó propuestas de OSC. Para construir el PAA se formó un Secretariado Técnico Tripartita (STT) con representantes de la Secretaría de la Función Pública (SFP), el IFAI y de las OSC. Lo anterior sirvió para que la comunidad internacional reconociera el esfuerzo del país, como buenas prácticas.

Los retos específicos a cumplir que se definen en el Plan de Acción, son:

1. *Incremento de la integridad pública:* ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

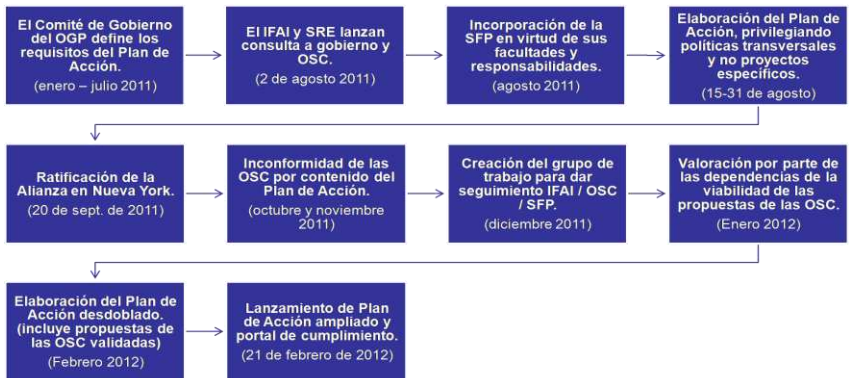
2. *Gestión más efectiva de los recursos públicos:* asignación de recursos presupuestarios, financiamiento interno como externo y aprovechamiento y conservación de recursos naturales.

3. *Incremento de la rendición de cuentas corporativa:* Responsabilidad social empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción.

4. *Mejora de los servicios públicos:* comprende toda gama de servicios públicos a la población, tales como salud, educación, justicia penal, agua potable, electricidad y telecomunicaciones y se busca promover la mejora de servicios públicos o bien de la innovación por parte del sector privado.

5. *Creación de comunidades seguras*: seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN EN MÉXICO



Fuente: Joel Salas, 2012, disponible en: es.scribd.com/doc/81197956/Ppt-OGP-Univ-Panamericana-Mexico

LO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

Cabe señalar que la rendición de cuentas horizontal implica que “les exijan a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder en sentido lateral a otros funcionarios e instancias del mismo estado” (Ackerman: 9). De tal manera, que aparece necesariamente las relaciones intergubernamentales, que comprende la dinámica que se establece entre la federación, los estados y sus municipios. Además de una constante relación intra poderes, inter dependencias y extrasocietal.

Así pues, la rendición de cuentas contempla la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (Ugalde, 2002:14).

Para el 2010, 21 entidades federativas contaban con una ley de acceso a la información, actualmente (2013) el IFAI reporta que todos los estados cumplen con esta normatividad, de igual manera se reconoce en cada uno de ellos con una institución análoga al IFAI en su respectivo ámbito. En el caso de los municipios, ha habido experiencias de una veintena de ayuntamientos de todo el país que han expedido reglamentos (Marván, 2010: 574).

Adicional a las anteriores leyes y organismos de actuación, la agenda nacional se circunscribe por la definición del Plan Nacional de Desarrollo, en la gestión correspondiente a 2007-2012, las estrategias formuladas eran la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas y la eficiencia gubernamental. Lo anterior permite vincular los avances que han surgido en el plano vertical en materia de rendición de cuentas y mejores prácticas de gobierno, que ciertamente no vienen direccionadas desde la OGP, pero que suman al objetivo de lograr una mejor gobernanza, con la vinculación de las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. Cabe señalar que se puso a consideración de las entidades federativas el formar parte de los trabajos del Plan de Acción de México de la Alianza por el Gobierno Abierto, para lo cual cada uno deberá fijar proyectos y metas calendarizadas en materia de transparencia, reiterando el apoyo por parte del IFAI y la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP).

El avance que se tiene en materia de transparencia en el nivel estatal es quizá la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que tiene como función ser un foro permanente en busca de fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, además de ser un espacio institucional para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal. En el caso de los municipios, debemos de señalar que se trata de una unidad gubernamental para los fines administrativos locales, sin embargo, por la cadena vertical en la que se encuentra (federal-estatal-local) sus facultades son limitadas por el gobierno estatal y federal.

Además de ser responsables de guiar el desarrollo de sus municipios respectivos, los gobiernos municipales tienen entre sus funciones más importantes las siguientes: 1) planear y ejecutar los proyectos de desarrollo; 2) brindar servicios públicos; 3) proporcionar un foro para la representación y la participación ciudadana; y 4) administrar las finanzas municipales.

Como podemos observar la función de proporcionar un foro para la representación y la participación ciudadana, consiste no solamente en mantenerlos informados, sino también vincularlos de manera eficiente en

las decisiones y que los ciudadanos tengan cabida en la programación de las políticas públicas. Así podemos referir algunas de estas prácticas desarrolladas por estos gobiernos en el transcurso de este año (2013):

En materia de innovación, el Distrito Federal (DF) desarrolló la Agencia de Gestión Urbana (AGU) con el propósito de mejorar la gestión de gobierno para satisfacer las necesidades de los habitantes. La AGU es un órgano desconcentrado que, entre otras acciones, da seguimiento y exige que se dé respuesta a las demandas ciudadanas. A través del número telefónico 072, la AGU canaliza y monitorea reportes de asuntos como baches, deterioro del pavimento, poda en camellones, limpieza de vialidades, tiraderos clandestinos, reparación de guarniciones y banquetas, reparación de luminarias, daños en puentes vehiculares y peatonales ubicados en las vialidades primarias y secundarias, así como información que oriente sobre la movilidad de la ciudad con apoyo vial. Como se observa se trata de un programa que informa sobre las incidencias que afectan a los ciudadanos en la vía pública.

En asuntos de gobierno electrónico, el municipio de Zapopan, Jalisco, a partir de su programa Zapopan Ciudad Digital, acerca los servicios públicos a la población, mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). A través de la Ventanilla Única, se gestionan todos los trámites asociados a la apertura de empresas y actividades económicas en un solo espacio físico, pero la compra de los formatos, la captura de datos y el seguimiento de las gestiones se hacen en línea, logrando con ello consolidar también en un solo espacio las consultas y peticiones ciudadanas.

También en el Estado de Jalisco, pero en el municipio de Tlajomulco de Zuñiga, destaca en materia de transparencia, recibiendo de la organización Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) el primer lugar a nivel nacional durante el periodo comprendido de octubre de 2012 a julio de 2013 (ver cuadro 2), al obtener la máxima calificación con la que distingue a los gobiernos locales por cumplir con 100 por ciento de los componentes de su índice de transparencia.⁷ El gobierno municipal implementó también las transmisiones en vivo de las sesiones de cabildo y conferencias de prensa, así como consultas directas con el alcalde a través del sitio web del ayuntamiento.

⁷ CIMTRA, mide el desempeño de los gobiernos subnacionales en materia de rendición de cuentas a partir de nueve aspectos que son: Gasto, Obras, Benes y sus usos, Administración, Urbanidad, Consejos ciudadanos, Participación ciudadana, Cabildo y Atención ciudadana.

CUADRO 2. MUNICIPIOS MÁS TRANSPARENTES EN 2013

Lugar	Municipio	Estado	Calificación
1	Tlajomulco de Zúñiga	Jalisco	100.0
2	Zapopan	Jalisco	96.1
3	Ciudad Juárez	Chihuahua	89.7
4	Guadalajara	Jalisco	83.8
5	Tlaquepaque	Jalisco	73.3
6	Puebla	Puebla	71.7
7	Chihuahua	Chihuahua	68.1
8	Mérida	Yucatán	37.7

Fuente: CIMTRA, en Alcaldes de México, 2013: 70.

Existen otros municipios que han avanzado en términos de lograr una delegación en la estructura administrativa. Estas prácticas centradas en el mejoramiento del desempeño de las instituciones políticas con la participación de la sociedad, apuntan a un sistema político con mayores grados de democratización. Aún falta por atender los retos manifestados en el Plan de Acción como la creación de comunidades seguras, pero es evidente que todas estas acciones entre otras que se siguen construyendo fortalecen la filosofía del gobierno abierto, en tanto que las mejores prácticas de gobierno van unidas a la creación permanente de participación y colaboración ciudadana.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Para contribuir a la producción de sinergias del OGP y en particular de los compromisos establecidos por México, la participación de las prácticas de gobierno establecidas por los gobiernos estatales y municipales, y la sociedad organizada, presentan particularidades endógenas que motivan el desarrollo de acciones que procuran eficientizar la gestión pública. Asimismo representa una rearticulación de las relaciones entre Estado y la sociedad, no solo se relocaliza el poder, sino también se avanza en la des-institucionalización como medio para romper con el modelo corporativista instalado desde hace varias décadas en México, favoreciendo reformas democráticas tendientes a mejorar los nexos intergubernamentales e intergrupales, a través del fortalecimiento de las vías participativas y autoorganizativas.

Los grandes retos y tareas de la gobernabilidad democrática más que la construcción de teorías e indicadores densos de larga duración,

tienen que ver con la formulación de políticas de desarrollo pertinentes en dos aspectos básicos: la construcción de un Estado de derecho real y confiable y la descentralización del poder.

En efecto, pasar del marco conceptual (ideario-discursivo) a la práctica-acción es imperante, por eso es aquí donde la *agendum* (cosas que hacer desde el sentido etimológico de la palabra *agenda* en latín) reconfigura el sendero por el cual deben de atravesar los consensos con el propósito de encabezar la colaboración entre distintos ámbitos de acción: gobierno, sociedad civil y sector privado por la consecución de la apertura gubernamental y en sentidos más amplios, la apertura de la sociedad.

De esta manera, vale la pena hacer énfasis en la adaptación de las políticas públicas de carácter *open government*, es decir, emanadas de los lineamientos del OGP, porque el punto de inflexión, la línea delgada por la cual pasan las políticas públicas del OGP es el siguiente: atravesar de un aparato político-administrativo cerrado hacia uno con tendencia a ser abiertos, pasando por la adecuación de procesos y procedimientos (compromisos) que, al mismo tiempo, se enfrentan a herencias y formas de dirigir la relación entre gobernantes y gobernados. Ante todo: procurando el desglose y aterrizaje de los objetivos del OGP en los tres niveles de gobierno.

Próximamente será necesario establecer los mecanismos para integrar el Plan de Acción de México para 2013-2015, y para ello es de gran relevancia definir las formas de consulta a círculos más amplios de la sociedad, incluyendo a las OSC (*accountability* vertical). Uno de los retos mayores ha sido desarrollar formas de consulta, acuerdo y seguimiento en plazos muy cortos de tiempo y con equipos de trabajo que tenían otras funciones asignadas. Hay que tener en mente que para todos los participantes en la Alianza, la experiencia es inédita, y aún no hay una metodología probada de consulta, de integración de los planes de acción y de seguimiento de los mismos. Desde abril del 2013, se ha propuesto la construcción del Plan de Acción 2013-2015 en base a mesas temáticas por parte del gobierno, las OSC y el sector privado, con miras a su redacción final y presentación en el mes de octubre. Para esto, el STT acordó que dicho documento, estará conformado por un número limitado de compromisos estratégicos, con una orientación a generar resultados e impactos de alto valor público y con potencial de transformar las condiciones y calidad de vida de las personas.

Los compromisos que contenga el Plan de Acción 2013-2015 provendrán de dos fuentes. La mitad de ellos, será generada en nueve mesas de trabajo temáticas, en las cuales se convocará a funcionarios públicos, expertos y actores clave para determinar compromisos en áreas

temáticas prioritarias. La otra mitad estará conformada por iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno electrónico de impacto ciudadano propuestas por la APF, que presentarán las OSC con el fin de que alguna organización se sume a la misma para generar un compromiso general (AGA, 2013).

Finalmente, el propósito primordial de la agenda del Plan de Acción de México ante el OGP, es divulgar los beneficios de la iniciativa y extender la participación de estados y municipios con la participación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a nivel regional o estatal. El Plan de Acción debe incluir a los gobiernos estatales y del Distrito Federal, para alcanzar un documento de carácter nacional, con vistas a reinventar la política, el quehacer de los gobiernos y sus burocracias de la mano del uso de las tecnologías y redes sociales.

REFERENCIAS

- Ackerman, J. M. (2010). "Autoridad descentralizada y desarrollo político: La dinámica institucional de la rendición de cuentas en México", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, Isunza, E. y Alberto J. O. (Coord.). México: Porrúa-CIESAS.
- "Premio Mejores Prácticas de Gobiernos Locales 2013 [Versión electrónica]". (2013). *Alcaldes de México, 43*. Recuperado de, <http://www.alcaldesdemexico.mx>
- AGA. (2013). *Página de Internet de la Alianza para el Gobierno Abierto*. Recuperado de, <http://www.aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx>.
- Bunge, M. (2009). *Filosofía política. Solidaridad, cooperación y democracia integral*. México: Gedisa.
- Esquinca, V. (2013). *Entrevista HuguetteLabelle, Directora Mundial de Transparencia Internacional* [Versión electrónica]. Recuperado el 17 de septiembre de 2013, de: www.youtube.com/watch?v=xnfQZkUA3UA
- Flores P. C. (2009). *El estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Marván, M. y Corona, R. (2010). "El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: una institución para la rendición de cuentas en México", *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, en Isunza, E. y Alberto J. O. (Coord.). México: Porrúa-CIESAS. 571-600.
- OGP (2012). *Acerca de la Alianza* [Versión electrónica]. Washington: OGP. Recuperado de: www.opengovpartnership.org.
- Peschard, J. (2012). "Del Gobierno Abierto a la Transparencia Proactiva: La experiencia del IFAI en 2011", en *La Promesa del Gobierno Abierto*, Hofman, A., Ramírez-Alujas y A. Álvaro, J. México: ITAIP-InfoDF. 46-47.
- PNUD (2009). *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina* [Versión electrónica]. Recuperado de, http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/La_democracia_de_ciudadania.pdf
- Salas, J. (2012). "Gobierno Abierto en México", Transparencia y Democracia en América Latina, presentación realizada en la Universidad Panamericana (Puebla) [Versión electrónica]. México: SFP. Recuperado de, <http://es.scribd.com/doc/81197956/Ppt-OGP-Univ-Panamericana-Mexico>.

- Touraine, A. (1990,23 de abril). Entrevista al Diario *Clarín*. Buenos Aires
- Transparencia Internacional (2013). *Barómetro Global de la Corrupción* [Versión electrónica]. Recuperado el 2 de septiembre de 2013, de www.transparency.org/gcb2013. 2-09-2013.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México* [Versión electrónica]. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de, <http://www.ieaip.org.mx/diplomado/descargas/r.pdf>

CAPÍTULO 3.

¿HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA?: EL CASO DE PARAGUAY

Oscar David Rivera Garrido
Universidad de Colima/ITESM Colima

RESUMEN

El objetivo central de este artículo es analizar el proceso de democratización en la República del Paraguay en los últimos diez años, destacando el ascenso al poder de Fernando Armino Lugo Méndez, primer presidente de la oposición después de más de sesenta años de gobierno del Partido Colorado, el proceso de juicio político en su contra y la elección presidencial de 2013 que marcó el regreso al poder del Partido Colorado con el empresario Horacio Cartes.

Para ello se tomará en cuenta los estudios de calidad de la democracia en América Latina, pudiendo analizar si Paraguay transita hacia la consolidación democrática o representa una muestra de autoritarismo bajo el disfraz democrático.

Palabras clave: Democratización, Paraguay, calidad de la democracia.

ANTECEDENTES

La República del Paraguay cuenta con una extensión territorial de 406.752 Km², se encuentra en el corazón de Sudamérica “limita al norte con Brasil y Bolivia, al este con Brasil y Argentina, al sur con Argentina y al oeste con Argentina y Bolivia” SENATUR (2012).

A pesar de su estratégica posición geográfica y de ser uno de los principales productores de soja y carne en el mundo, cuenta con un PIB per cápita de 5,444.00 dólares y un porcentaje de deuda sobre el PIB de 20.8% IDD (Ibíd.: 52), además de una situación de pobreza superior al 30% con un modelo de desarrollo económico tradicional, ya que existe un predominio del sector agrícola, que representa el 27.6% del PIB, el más alto de América del Sur y un elevado nivel de informalidad económica del 62.9% (Barreda y Bou, 2010: 155).

Aunado a ello existe una fuerte corrupción que lo sitúa, de acuerdo con Transparencia Internacional, como el segundo país más corrupto de América Latina IDD (2012: 137).

En relación con el sistema político, se debe destacar que los últimos sesenta años se vieron marcados por la dictadura de Alfredo

Stroessner entre 1954 y 1989, así como por el proceso de democratización, que en 2008 llevó al poder por primera vez a un partido diferente al Colorado bajo la figura del ex obispo Fernando Armindo Lugo Méndez.

Este componente histórico-político bajo la hegemonía del Partido Colorado tuvo como eje central el autoritarismo y la consolidación de los intereses oligárquicos por encima del interés general, lo cual explica la fragilidad actual de la democracia paraguaya.

En este sentido, son dos partidos políticos quienes han destacado en Paraguay, el Partido Liberal (PRLA) y el Partido Colorado, el primero en el poder hasta 1948 y los Colorados hasta 2008,

[...] año en que fue electo Fernando Lugo (20 de abril) bajo una coalición de amplio espectro ideológico (Alianza Patriótica para el Cambio) que incluía al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Encuentro Nacional (PEN), Revolucionario Febrerista (PRF), Movimiento al Socialismo (P-MAS), Demócrata Cristiano (PDC), Demócrata Progresista (PDP), País Solidario (PPS), Social Demócrata (PSD) y Socialista Comunero (PSC) (Rivera, 2012).

Por otro lado, “en la década de 1990, Paraguay vivió el agotamiento del Estado clientelista y prebendario al servicio del Partido Colorado (...) y se abrió una disputa por la hegemonía del proceso político, signada por sucesivas crisis, intentos de golpe de Estado, magnicidios, elecciones fraudulentas y no pocas movilizaciones populares. En 1999 fue asesinado a tiros, en plena calle, el vicepresidente Luis María Argaña” (Richer, 2012: 4).

Así Paraguay atravesó por períodos de crisis presidenciales, como la de marzo de 1999, que finalmente obligaron a dejar el poder a Raúl Cubas Grau o los intentos por destituir al ex presidente Luís Ángel González Macchi entre 1999 y 2003 en los que estuvo involucrado Lino Oviedo, quien obtuvo en las elecciones presidenciales de 2008 el 21.98% de los votos a través de su partido- Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) y quien recientemente falleció en un accidente aéreo.

Posteriormente se debe destacar la caída de Fernando Lugo bajo un juicio político *fast track*, mismo que se abordará posteriormente, y el efecto generado en el proceso de democratización, así como las elecciones celebradas en abril de 2013 que marcaron la vuelta al poder del Partido Colorado con el liderazgo de uno de los hombres más ricos del Paraguay, el empresario Horacio Cartes, que dejó en segundo plano al Partido Liberal y al Frente Guasú, del ahora Senador Fernando Lugo.

EL PROCESO DEMOCRATIZADOR DURANTE EL RÉGIMEN DE FERNANDO LUGO

Fernando Armino Lugo Méndez fue el presidente que logró vencer al Partido Colorado en 2008, es importante mencionar su origen, ya que:

[...] tuvo un pasado religioso como Obispo de la Diócesis de San Pedro, una de las regiones más pobres de Paraguay, en donde mantuvo un vínculo estrecho con la población y un activismo importante, destacando la protesta en 2006 contra el presidente Nicanor Duarte Frutos, que lo llevaron a renunciar en diciembre del estado clerical para efectuar una labor político social que culminó con su victoria en las elecciones el 20 de abril de 2008 (Rivera, 2012b).

Fernando Lugo se comprometió a “la recuperación de la soberanía energética del Paraguay, administración de una justicia libre y soberana, promoción de un crecimiento justo y equitativo, que erradicara el hambre y la pobreza, con una redistribución del ingreso más progresiva” (López, 2010: 91).

Las medidas no fueron tan bien recibidas por la oligarquía paraguaya, por lo que mucho de la campaña presidencial de Lugo se quedó en promesas, sin poder lograr esa redistribución del ingreso, aunque uno de sus logros fue “el acuerdo firmado con Luiz Inácio Lula da Silva (...) en el cual Brasil acepta que Paraguay le venda la energía producida por la Hidroeléctrica Itaipú directamente al mercado brasileño, y que Brasil aumente la compensación casi por un factor de tres hasta US\$360 millones” (Turner, 2010: 448).

En este sentido resulta útil analizar el proceso democratizador, teniendo en cuenta que “la democracia no es tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos, así como entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de Derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y un red completa de rendición de cuentas” (O’Donnell en Barreda y Blou, 2010: 137).

Con ello queda claro que la elección presidencial por sí misma no fue garante de la democracia, ya que fue sólo una parte del proceso democratizador que parecía vivir Paraguay en 2008 con la alternancia política y en el que la participación ciudadana debió ser el motor del cambio social.

Retomando la lógica democrática, es preciso mencionar que a lo largo de este artículo se toma en cuenta la calidad de la democracia y en este sentido destaca la óptica de Corbetta y Pérez-Liñán, quienes analizan

cuatro dimensiones, siendo estos derechos políticos y libertades civiles, gobernabilidad, representación y participación ciudadana; la de Diamond y Morlino, quienes analizan tres variantes: procedimentales, sustantivas y relativa a resultados, lo cual implica el Estado de Derecho, participación, competencia, *accountability*, libertad, igualdad y *responsiveness* y el estudio efectuado por Barreda y Bou en Paraguay, quienes en 2010 obtuvieron como resultado que “la democracia paraguaya es de baja calidad”.

En casi todas las dimensiones de calidad examinadas, Paraguay se sitúa en las posiciones menos favorables y por debajo del promedio de América Latina” (Barreda y Mou, 2010: 153).

Bajo estos señalamientos, se suscribió el juicio político que llevó a la caída del entonces presidente Fernando Lugo, bajo un uso faccioso de la Ley por parte de un Congreso dominado por la oposición y sus antiguos aliados del Partido Liberal para derrocarlo.

De esta forma, la transición democrática del Paraguay en palabras de Rivera (2012) quedó a medio camino, con “una sociedad que vivió un modelo paternalista, lleno de corrupción, con una profunda desigualdad sobretudo en las comunidades rurales y bajo una inestabilidad política posterior a la dictadura de Stroessner, con partidos políticos alejados de la población, representando los intereses oligárquicos, ya que tanto el Partido Colorado como el Partido Liberal se encuentran ideológicamente en el centro y derecha”.

Retomando el tema original del ascenso de Fernando Lugo y si esto contribuyó al proceso democratizador, se demostró que una alianza como la que lo llevó al poder (Alianza Patriótica para el Cambio), con un amplio espectro ideológico, no fue la solución ya que dejó al presidente con un estrecho margen de gobernabilidad, obligándolo momentáneamente a seguir los postulados del Partido Liberal, encima tenía una férrea oposición con el Partido Colorado, que obtuvo 30 diputados y 15 senadores, y UNACE del ahora finado Lino Oviedo con 15 diputados y 9 senadores.

En el año 2009, Fernando Lugo realizó modificaciones en su gabinete, en abril buscó tener a sus colaboradores cercanos en posiciones importantes. Por ejemplo Héctor Lacognata ocupó la Cancillería. En noviembre removió a los Comandantes del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, estas acciones son comprensibles porque:

[...] sus niveles de aprobación en diciembre de 2008 eran cercanos al 90%, es decir, una legitimidad ante la población, pero no tomó en cuenta que los grandes siguen enquistados en la administración pública, las fuerzas represivas, la llamada justicia y la Suprema

Corte (...) Bajo la batuta de Horacio Cardes, terrateniente ultraconservador del Partido Colorado, ligado además al narcotráfico, organizaron la parodia de un juicio político que duró un día (Almeyra, 2012).

Los empresarios de la agroindustria y los medios de comunicación no estaban del todo satisfechos con su accionar, en particular los “nexos del capital extractivo como Monsanto vinculadas con Grupo Zucolillo de Aldo Zucolillo, director del diario ABC Color y de la Sociedad Interamericana de Prensa” (Fazio, 2012).

De hecho “la provisión de insumos y la exportación de soja están totalmente controladas por empresas multinacionales; la producción misma se concentra en unos 4.000 medianos y grandes productores, de los cuales al menos 80% son extranjeros” (Palau, 2010: 147).

Con relación específica a un análisis del juicio político, Pérez-Liñán (2009: 300) señala que “es probable que los escándalos sean necesarios para que se lleve a cabo un juicio político. Si no hay escándalos o si desempeñan un papel secundario, el Congreso tiene mayores dificultades para encontrar un motivo (o una excusa) constitucional para cuestionar el derecho del presidente a gobernar”.

Lo anterior ocurrió con Fernando Lugo, ya que los medios constantemente hicieron escarnio del mandatario, primero con los casos de paternidad no reconocida y posteriormente con la matanza de Curuguaty, que finalmente llevó a su destitución, “el escándalo necesario que buscó la oposición y el mismo Partido Liberal para lograr la salida de Lugo, y es que legalmente su destitución era posible, en gran medida por la ambigüedad del término mal desempeño de sus funciones, con lo que simulaban un proceso a pesar de que la comunidad internacional presionaba para buscar una salida adecuada al conflicto” (Ibíd.).

Por otro lado, el trasfondo del juicio político se enmarca en los grandes intereses geopolíticos, es aquí cuando se destaca que “Paraguay es clave para controlar el acuífero Guaraní, la reserva de agua más grande del mundo, que abarca su territorio y partes del brasileño, el argentino y el uruguayo. En Paraguay está también la base militar estadounidense en Estigarribia, que controla la zona de la Triple Frontera” (Ibíd.).

En este sentido destacan los intereses estadounidenses en la región ante el liderazgo brasileiro, bajo el argumento de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, “desde mayo de 2005 (...) se permitió el ingreso de tropa estadounidenses a Paraguay con inmunidad, permiso de libre tránsito y permanencia para sus soldados con vigencia hasta diciembre de 2006, prorrogable automáticamente” (Calloni, 2012).

Con ello “el componente democrático pasó a segundo plano, sin tomar en cuenta los intereses de la sociedad paraguaya, que padece de una gran desigualdad y que merece ser partícipe de la construcción de una auténtica democracia y deje de ser vista como simple mano de obra y pueda alcanzar el tan anhelado reparto agrario” (Ibíd.).

La destitución de Fernando Lugo representó un golpe al proceso democratizador en la República del Paraguay, demostrando que efectivamente se encuentra en un estándar de baja calidad como así lo señalan autores como Levine y Molina, siendo una muestra de que “América Latina se encuentra en la fase de la búsqueda, los experimentos, la definición y la consolidación de unos nuevos conceptos y formas del estado. Estos procesos están acompañados por (...) el debilitamiento de los partidos políticos y del sistema de partidos, la crisis de representación y de la democracia representativa” (Krzywicka, 2010:641).

LA VUELTA AL PODER DEL PARTIDO COLORADO

Después de la destitución de Fernando Lugo, en un juicio político *fast track* que se llevó a cabo el 22 de junio de 2012, el Congreso votó 39 votos a favor y 4 en contra de su destitución por el mal desempeño de sus funciones, Federico Franco asumió la presidencia hasta las nuevas elecciones de abril de 2013.

En la escena internacional, se efectuaron una serie de pronunciamientos en contra del juicio político, por ejemplo el Secretario General de UNASUR, Alfí Rodríguez, señaló que se había dado un golpe de Estado parlamentario; el entonces Canciller venezolano, Nicolás Maduro, indicó que se ha violado todo el debido proceso a la defensa y los derechos elementales democráticos; el Canciller ecuatoriano, Ricardo Patiño, expresó que la salida de Lugo es una ofensa y vergüenza para la democracia suramericana. Con ello Paraguay fue expulsado temporalmente del Mercosur, acto que permitió el ingreso de Venezuela.

A lo largo del gobierno de Lugo, el Partido Colorado, criticó la falta de liderazgo y de proyectos de la administración ejecutiva. “La cúpula colorada advertía, con ironía, que Lugo se había transformado en el principal jefe de campaña para esta tienda política, porque el desgobierno la pasaría la factura a la coalición oficialista en los comicios presidenciales de 2013” (IDD, 2012: 135).

Retomando la gestión de Federico Franco, los liberales se dividieron, siendo un factor de desestabilización, “La izquierda casi no logró presencia parlamentaria y las bancas quedaron en manos de colorados, liberales y otros partidos conservadores como Patria Querida y la Unión de Ciudadanos Éticos del exgeneral golpista Lino Oviedo [...] el

frente golpista reunió a los cuatro partidos de la derecha, a todos los gremios patronales y empresariales, a miembros de la jerarquía de la Iglesia [...] y a los más influyentes medios de comunicación empresariales (Richer, 2012: 5-7).

Además “la nueva administración procedió a purgar y asumir un mayor control de los medios de comunicación estatales, mientras también implementó una importante reforma fiscal. Separadamente, el Ejército del Pueblo Paraguayo, un grupo guerrillero radical socialista, continuó atacando, teniendo como objetivo una estación de radio en Octubre de 2012” (Freedom House, 2013).

Antes de abordar la elección de abril de 2013, es necesario precisar el perfil del actual presidente Horacio Cartes, quien ingresó al mundo de la política en el año 2009 afiliándose al Partido Colorado.

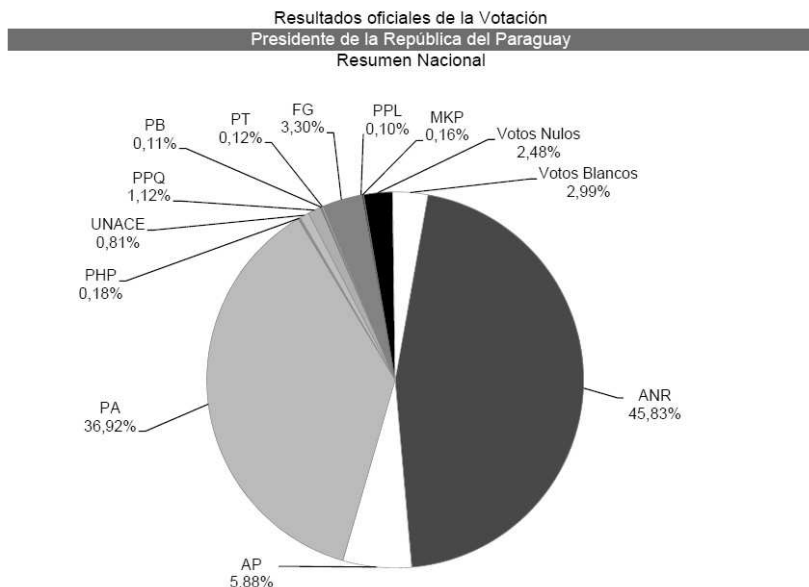
Horacio Manuel Cartes Jara es uno de los hombres más ricos del Paraguay, a sus 57 años es accionista mayoritaria de alrededor de 25 empresas, “que incluyen a la principal productora y procesadora de cigarrillos de Paraguay, un banco, una fábrica de bebidas gaseosas y establecimientos ganaderos dedicados a la exportación de carne vacuna” (Reuters, 2013). Además fue presidente del club Libertad y director de selecciones de la Asociación Paraguaya de Fútbol.

Antes de llegar a la presidencia fue objeto de críticas al interior del Partido Colorado, la presidenta Lilian Samaniego lo había cuestionado por tener vínculos en actividades de narcotráfico, incluso en cables de *Wikileaks* se hablaba de que era líder de una organización de lavado de dinero en la región de la Triple Frontera con Argentina y Brasil; sin embargo estas acusaciones no pasaron a mayores y el entonces candidato colorado (ANR) Horacio Cartes logró ganar la elección presidencial en abril de 2013 y “con el 45,8% de los sufragios, no sólo superó por ocho puntos al candidato del PLRA, Efraín Alegre -el segundo más votado- sino que también dejó muy atrás a Aníbal Carrillo, el representante del Frente Guasú -la alianza de izquierda de Lugo- que sólo obtuvo el 3,3% de los votos” (Smink, 2013) (Ver Gráfica 1).

Tras la elección y triunfo de Horacio Cartes se han presentado acciones que muestran el corte ideológico del gobierno paraguayo, por ejemplo “el presupuesto general de gastos del 2014 será de 54 billones de guaraníes, con menor gasto rívido y mayor inversión, con cero gasto en aumento salarial (...) En lo relativo a recaudaciones del próximo año, las proyecciones están orientadas a un crecimiento estimativo de más del 10%, basado especialmente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto agropecuario” (HC, 2013).

GRÁFICA 1. ELECCIONES GENERALES 2013.

JUSTICIA ELECTORAL
ELECCIONES GENERALES - 21 de abril de 2013



Fuente: Tribunal de Justicia Electoral de Paraguay, 2013.

Además de esto, “una semana después de ser juramentado, el presidente de Paraguay, Horacio Cartes, recibió nuevos poderes de ambas cámaras del Congreso para poder recurrir a los militares en la lucha contra la rebelión interna sin declarar previamente un estado de emergencia” (BBC, 2013).

En la escena internacional, el presidente Cartes busca normalizar las relaciones con los países sudamericanos, por ello el 10 de septiembre de 2013 se reunió en Argentina con la presidente Cristina Fernández de Kirchner, la cual señaló: “(Cartes) me dijo algo que me impresionó y conmovió: que quiere ser un presidente de un país que no exporte más pobreza sino que genere riqueza y crecimiento para sus propios compatriotas” (Fernández en BBC, 2013), lo que muestra el pragmatismo de ambos gobernantes, pues los intereses económicos prevalecen por encima de todo.

CUADRO 1. LIMITACIONES A LA DEMOCRACIA PARAGUAYA

Ámbito	Acciones
Jurídico	La Constitución paraguaya de 1992 reconoce un conjunto de derechos políticos y libertades civiles propios de un régimen democrático. Sin embargo, la aplicación de estos derechos y libertades en la práctica ha sido desigual e incompleta.
Jurídico	La Constitución explicita que se tiene derecho a recibir información veraz, responsable y ecuaníme (art. 28), lo que va en contra del espíritu de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que establece que la libertad de prensa no debe tener ninguna censura o condicionamiento previos.
Jurídico	Debilidad del Estado de Derecho en Paraguay (...) la pervivencia de prácticas contrarias a los derechos humanos; la inseguridad jurídica y las debilidades de la administración de justicia.
Jurídico	Las decisiones de los jueces tiendan a ser cambiantes e impredecibles.
Jurídico	El mecanismo de control más trascendente en manos del Legislativo es, sin lugar a dudas, el juicio político, ya que posibilita la destitución de los miembros del Ejecutivo. Tal y como está formulado en la Carta Magna, el juicio puede convertirse en un instrumento recurrente de desestabilización y bloqueo político en manos de la oposición.
Jurídico	La carrera profesional de los jueces los criterios de selección no responden a criterios mínimos de imparcialidad (...) la entrevista tiene un peso desproporcionado respecto a otros méritos más objetivos, la decisión sobre el enjuiciamiento y remoción de los magistrados recae en el jurado de enjuiciamiento, un órgano muy criticado por su origen político.
Social	La sociedad civil paraguaya se ha caracterizado, en general, por ser frágil y con limitada incidencia en el proceso político.
Social	Escaso control del Estado paraguayo de determinadas zonas del país, en especial el área de la Triple Frontera, donde confluyen diversas actividades ilícitas como el contrabando, el narcotráfico o el lavado de dinero.
Político	Los partidos políticos cuentan con una alta dependencia con respecto a sus líderes políticos (...) Uno de los casos más evidentes es el de UNACE (Unión Nacional de Ciudadanos Éticos), partido creado en torno a la figura carismática de Lino Oviedo, quien tras su muerte ha dejado muy debilitado su partido.
Político	Las diferencias entre los dos partidos con más arraigo, ANR (Colorado) y PLRA (Liberal), son pequeñas y es común calificarlos de partidos centristas.
Político	Fenómenos como intentos de golpe de Estado; asesinatos de líderes políticos; divisiones y luchas intestinas entre las facciones del partido gobernante; confrontación entre poderes; tramitación de juicios políticos a miembros del Ejecutivo, o movilizaciones sociales en contra del gobierno han puesto en jaque en numerosas ocasiones la gobernabilidad del sistema político paraguayo.

Fuente: Elaboración propia con base en: Barreda, M. y Bou, M. (2010).

ANÁLISIS DEL ¿DESARROLLO DEMOCRÁTICO?

Antes de efectuar un análisis sobre el posible desarrollo democrático en Paraguay resulta útil tener en cuenta las limitaciones existentes, que de acuerdo a Barreda y Bou son:

Estas limitantes permiten explicar los eventos suscitados tras la elección de Fernando Lugo, así como su caída y el retorno del Partido Colorado. Es así que en este apartado se lleva a cabo un breve análisis sobre el desarrollo democrático paraguayo entre el periodo de alternancia con Fernando Lugo hasta la elección presidencial de abril de 2013 que está marcado por la vuelta al poder del Partido Colorado con Horacio Cartes.

Para ello se abordan los diferentes análisis sobre democracia en el Paraguay, en particular el Índice de Desarrollo Democrático (IDD) 2012 de la Fundación Konrad Adenauer, el de Levine y Molina de 2005, el Índice de Gobernabilidad Democrática 2010 de Mainwaring y Scully, así como el de Freedom House.

Con relación al primer estudio el IDD, que tiene una escala de 0 a 10, señala una evolución positiva de la democracia paraguaya entre 2002 y 2005; sin embargo presentó retrocesos de 2005 a 2010 y en 2012 tiene un muy ligero avance con un puntaje de 3.08 (Ver Gráfica 2).

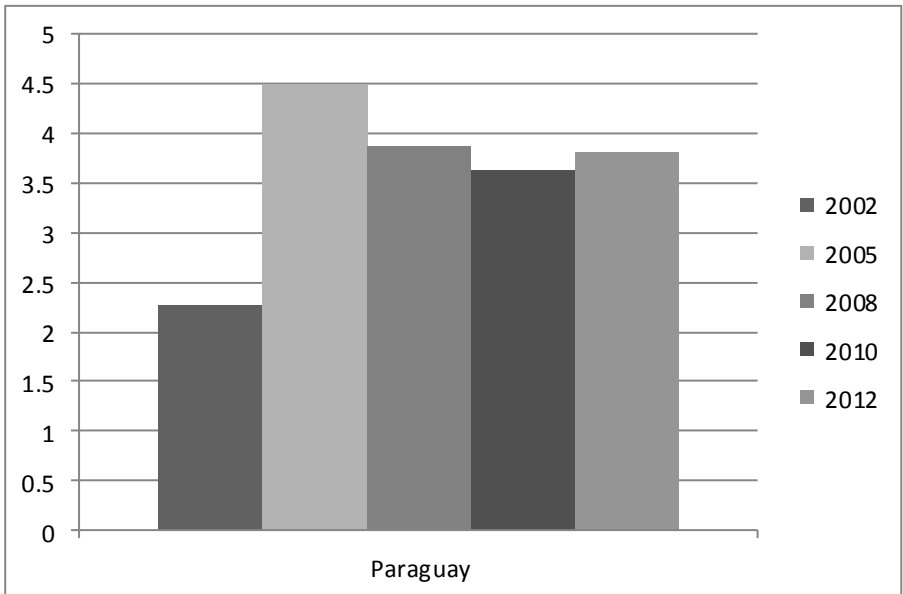
Estos resultados ponen a Paraguay en el lugar 11 de América Latina en el *ranking* de Desarrollo Democrático con 3.806 puntos, ubicándose como un país de bajo desarrollo democrático en contraste con países como Uruguay, Chile y Costa Rica.

Lo anterior es una muestra de que durante el gobierno de Lugo no se pudieron efectuar los cambios necesarios que pudiesen consolidar la democracia paraguaya y es que vale la pena destacar que en el rubro de Calidad institucional y eficiencia política, Paraguay presentó un retroceso, “producto de bajas en los indicadores de participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo y en desestabilización de la democracia” (IDD, 2012: 19).

El juicio político *fast track* al ex presidente Lugo son una muestra de ello, así como las debilidades propias del sistema político y jurídico paraguayo, cuya Carta Magna señala que “cada ex presidente puede asumir una senaduría vitalicia con voz pero sin voto” (IDD, 2012: 137).

Por otro lado, el estudio de Levine y Molina parte del supuesto de que “la calidad de la democracia como la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; exigen responsabilidad a los gobernantes; en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular” (Levine y Molina, 2007: 42).

GRÁFICA 2. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO



DEMOCRÁTICO EN PARAGUAY 2002-2012.

Fuente: Elaboración propia con base en IDD-Latinoamericano 2012.

Así en 2005 Levine y Molina otorgaron una puntuación de 52.9 a Paraguay en su Índice de Calidad de la Democracia, en el que en primer lugar se encontraba Uruguay con 71.9 y en último lugar Guatemala con 44.6, ubicando a Paraguay en una democracia de baja calidad.

Si bien el estudio de Levine y Molina es del año 2005, sus postulados permiten comprender los diferentes casos en América Latina, como el caso paraguayo, los principales postulados son:

- La calidad de la democracia depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobernantes, no de la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del país.
- A mayor participación mayor probabilidad de que el gobierno y sus decisiones representen la voluntad de los ciudadanos.

CUADRO 2. ÍNDICE DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN PARAGUAY 2005.

Calidad del proceso electoral	57.9
Participación	44.2
Accountability	28.1
Respuesta al voto popular	57
Soberanía	77.5
Calidad de la democracia	52.9
Ranking de calidad de la democracia	15

Fuente: Elaboración propia con base en Levine, D. y Molina, E. (2007).

- Mientras menos autónomo es un gobierno con respecto a fuerzas externas (militares, financieras o diplomáticas) o internas (religiosas, militares, guerrillas, cárteles de la droga, etc.), menor será la calidad de la democracia.
- Cuando hay una alta volatilidad, con partidos que aparecen y desaparecen entre una elección y otra, la capacidad de los electores para exigirles responsabilidad a los políticos disminuye.
- Entre más activos son los ciudadanos en busca de solucionar problemas comunitarios, mayor será el nivel en que esa sociedad influye en y controla la actividad de sus gobernantes y representantes.
- Mientras mayor sea el peso de la deuda es de suponer que mayor será la necesidad para el país de atender los requerimientos de sus acreedores y de las organizaciones financieras internacionales.

En el primer aspecto la eficacia gubernamental es factor de la gobernabilidad, que en el caso paraguayo se ha visto mermada durante los últimos diez años, primero con la elección de Fernando Lugo, el distanciamiento con el Partido Liberal, la traición del Partido Liberal, el regreso al poder del Partido Colorado y el surgimiento del Ejército del Pueblo Paraguayo.

Con relación a la participación ciudadana, en la elección de 2013 llegó al 68.5% y en este sentido el presidente Cartes se ha pronunciado como eje prioritario la lucha contra la pobreza que afecta a más del 30% de la población. Una labor que estaba realizando exitosamente el ex presidente Fernando Lugo, ya que “en 1995 el 30,3% de la población vivía bajo la línea de pobreza, porcentaje que fue aumentando gradualmente hasta llegar a cerca del 46% en el año 2002 y al 43,7% en el 2006. Luego

fue descendiendo gradualmente y en 2010 afectó al 34,7% de la población” (Abente, 2012: 60).

Sobre el tema de la autonomía hacia fuerzas externas e internas, la democracia paraguaya puede salir mermada, en primera instancia por la incidencia de las grandes empresas multinacionales del rubro agroalimentario, así como de las actividades ilícitas, ya que como señala Abente, “en la frontera noreste con Brasil los carteles de la droga y las mafias del contrabando disfrutaban de un poder casi absoluto. En el área de Ciudad del Este se produce una situación similar” (Abente, 2012: 53).

Aunado a ello “la presión tributaria en Paraguay ha estado siempre por debajo del promedio de América Latina, muy debajo del promedio de la región (...) no cabe duda pues de que se debe hablar de un Estado débil en lo más esencial: la capacidad de generar recursos” (Ibíd.: 57).

Retomando los estudios sobre el proceso democratizador en Paraguay, tenemos la posición de Abente Brun, quien señala que “una democracia con un Estado débil no puede ser una democracia de calidad, aunque esa fuese la intención de las élites políticas, porque el Estado es incapaz de cumplir ciertas funciones básicas con efectividad” (Ibíd. 44).

Por ello se retoma el Índice de Gobernabilidad Democrática 2010 de Mainwaring y Scully en el que Paraguay obtiene un puntaje de 49, siendo el más alto Chile con 85 y el más bajo Haití con 32, desglosado de la siguiente forma:

CUADRO 3. ÍNDICE DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA 2010.

Freedom House Index	62
Estado de Derecho	31
Control de la Corrupción	26
Aumento del PIB 1997-2006	34
Inflación 1992-2006	60
Empleo en el sector formal	15
Pobreza	0
Educación	72
Homicidios	66
Índice Compuesto	49

Fuente: Elaboración propia con base en Mainwaring, S. y Scully, T. (2010).

Este estudio, al igual que los anteriores y el de Freedom House dejan a Paraguay en circunstancias poco favorecedoras en materia de democracia. Freedom House califica a Paraguay con 3 puntos considerándolo como un país parcialmente libre, establece como “libres” a aquellos países cuyo índice se sitúa entre 1 y 2.5 de manera que algo más de la mitad de los países latinoamericanos considerados se encuentran en esta categoría; “semi libres” son aquellos en los que el índice se sitúa entre 3 y 5; en la categoría de “no libres” para valores comprendidos entre 5.5 y 7.

Vale la pena destacar que Freedom House da crédito a las acciones realizadas por Fernando Lugo buscando la transparencia y la reducción de la corrupción en el sistema judicial; sin embargo señala que no fue capaz de despolitizar la Suprema Corte, con jueces miembros del Partido Colorado, además destaca que Paraguay se encuentra en el lugar 150 de 176 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2012 de Transparencia Internacional (Freedom House, 2013).

De esta forma la interrogante inicial ¿proceso democratizador? parece tener una respuesta ambigua y poco alentadora, un país con un autoritarismo heredado de la dictadura de Stroessner, acostumbrado a prácticas clientelares, con el control del Partido Colorado, una oposición dividida que cuando logra llegar al poder tiene serios problemas, que deja de lado el desarrollo democrático y realiza un juicio político severamente cuestionado por el sistema internacional son ejemplos de cuan complicado es el desarrollo y consolidación de la democracia en la República del Paraguay, al menos eso muestran los indicadores y a pesar de no existir ningún fraude en la elección de 2013, el desarrollo democrático no se debe limitar al ejercicio del voto.

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo fue posible dar cuenta del mínimo desarrollo democrático de la República del Paraguay, de cómo los esfuerzos por consolidar la democracia de este país sucumbieron ante los intereses políticos del Partido Liberal y Colorado, luego de darse un periodo de alternancia fallida con el juicio político y destitución del ex obispo Fernando Lugo.

Asimismo se mostró como una alianza de espectro ideológico no es necesariamente la mejor solución para conseguir la alternancia, “miembros del pasado régimen pueden intentar acortar el proceso de la lucha desafiante por la democracia dando un golpe de estado a fin de escamotear la victoria que lograría la resistencia popular” (Sharp, 2011:78).

Por otro lado, se presentaron diferentes mediciones relacionadas con la democracia en Paraguay, en las que queda claro que no se ha

tendido hacia un desarrollo apropiado de las condiciones democráticas, ya que de acuerdo a Abente Brun “el Estado en Paraguay afecta adversamente la calidad de la democracia porque posee un componente patrimonialista (...) heredado del stonismo (...) está combinado con un componente depredador (...) regenteado por una nueva clase de empresarios-políticos; y está sujeto a la acción depredadora de un sector socioeconómico que coloniza el Estado” (Abente, 2012: 64).

Este sector es el que ha llegado al poder bajo el Partido Colorado, ya que incluso el presidente Cartes señaló: "Venimos con mucha coherencia, con mucha seriedad, y hoy nosotros del sector privado debemos asumir nuestras responsabilidades y nuestros compromisos" (Cartes, 2013), para ello estableció un gabinete con personajes ajenos a su partido.

Con ello se demuestra que “el sistema es gobernado por las expectativas y decisiones de los operadores privados y no por el poder político. Periódicamente, en los sistemas democráticos los electores eligen a sus gobernantes, pero los mercados votan todos los días. Estos son, en definitiva, los que deciden” (Ferrer en Salinas, 2008: 168).

Así Paraguay se consolida, pero no democráticamente, como el país con menor alternancia en América Latina y con una victoria contundente del Partido Colorado en la presidencia, la cámara de diputados, senadores y departamentos, comprensible tal vez por la historia que envolvió al Paraguay de Stroessner que incluso hoy en día tiene a casi la mitad del padrón electoral afiliados al Partido Colorado, ya que según Francisco Capli, director de First, la principal encuestadora del país, la influencia del Partido Colorado en Paraguay es indudable "Casi el 50% de los paraguayos está afiliado a este partido porque existe la tradición de que es necesario pertenecer para entrar a la universidad, acceder a cargos públicos y otros beneficios" (Capli en BBC, 2013).

Por otro lado como señala Abente Brun “el peligro radica en que si esta situación no se revierte la tendencia será dar lugar al surgimiento de la llamada democracia delegativa o cesarismo democrático, es decir, a un régimen que, si en su origen posee legitimidad, en su desempeño adopta prácticas cada vez más autoritarias y termina produciendo la muerte lenta de la democracia” (Ibíd.: 64-65).

Finalmente la consolidación democrática va de la mano de la participación de una sociedad civil organizada, capaz de mostrar su poder al gobierno en turno más allá de elementos ideológicos y de tendencias políticas. La sociedad paraguaya tiene una responsabilidad muy complicada con las nuevas generaciones, romper con un modelo cultural autoritario en el que se vea enarbolada la lucha por la justicia social.

REFERENCIAS

- Abente, D. (2012). "Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay". *Revista América Latina Hoy*, 60. España: Universidad de Salamanca.
- AFP. (2012). "Justifica el Partido Liberal de Paraguay el cese del presidente Fernando Lugo". *La Jornada*. Recuperado el 15 de julio de 2011, de <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/15/mundo/021n2mun>
- Almeyra, G. (2012, 24 de junio). Paraguay, ¿otro Honduras? *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/24/opinion/024a1pol>
- APRO. (2012, 26 de junio). Paraguay, en "crisis institucional": OEA. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=312272>
- Barreda, M. y Bou, M. (2010). "La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos". *América Latina Hoy*, 56. España: Universidad de Salamanca.
- BBC. (2012, 21 de junio). "La convulsa presidencia de Fernando Lugo". Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/06/120621_paraguay_p_erfil_fernando_lugo_en.shtml
- BBC. (2012, 22 de junio). "Jefe de Unasur: se ha dado un golpe de Estado parlamentario". Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/06/120622_paraguay_lugo_reacciones_en.shtml?print=1
- BBC. (2012, 22 de junio). "¿Por qué estalló la crisis política en Paraguay?" Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/06/120622_paraguay_a_nalisis_crisis_politica_juicio_lugo_fp.shtml
- BBC. (2013, 22 de agosto). "Otorgan nuevos poderes a presidente de Paraguay". Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/08/130822_ult_not_paraguay_cartes_poderes_jgc.shtml
- BBC. (2013, 10 de septiembre). "Cartes viaja a Argentina en su primera visita como presidente de Paraguay". Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/09/130910_ult_not_cartes_argentina_vs.shtml
- Calloni, S. (2012, 1 de julio). "Destitución de Lugo, maniobra política de Estados Unidos". *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/01/mundo/025n1mun>

- Fazio, C. (2012, 25 de junio). “Lugo, EU y la telaraña imperial”. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/25/opinion/025a1pol>
- Freedom House. (2013). *Freedom in the World. Paraguay* [Versión electrónica]. *Freedom House*. Recuperado de <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/paraguay>
- Fundación Konrad Adenauer. (2012). “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina” [Versión electrónica]. *PoliLat*. Recuperado de <http://www.iddlat.org/informes/2012/index.html>
- Krzywicka, K. (2010). “La transición política de los países de América Latina -entre el autoritarismo y la democracia”. *Revista del CESLA*, 2, 13. Varsovia.
- Levine, D.y Molina, J. (2007). “La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada”. *Revista América Latina Hoy*, 45. Universidad de Salamanca.
- López, M. (2010). “La democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez”. *Revista Enfoques*, 8, 13. Universidad Central de Chile.
- Morlino, L. (2010). *Introducción a la Investigación Comparada*. Madrid: Alianza.
- Palau, T. (2010). “La política y su trasfondo. El poder real en Paraguay”. *Revista Nueva Sociedad*, 229. Fundación Friedrich Ebert.
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reuters. (2013, 15 de agosto). “Horacio Cartes, el millonario presidente de Paraguay”. *El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/secciones/internacional/28382-horacio-cartes-el-millonario-presidente-de-paraguay.html>
- Richer, H. (2012). “Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya”. *Revista Nueva Sociedad*, 241. Fundación Friedrich Ebert.
- Rivera, O. (2012). La caída de Fernando Lugo: ¿golpe a la democracia paraguaya? *XXVI Congreso Anual de la AMEL*. Puebla, México.
- S/A. (2013). “Presupuesto 2014 invertirá más en gasto social, con cero gasto en aumento salarial”. *Página Oficial Horacio Cartes Presidente* [Versión electrónica]. Recuperado de <http://www.hcpresidente.com/articulo/1537-presupuesto-2014-invertira-mas-en-gasto-social-con-cero-gasto-en-aumento-salarial.html>

- Salinas, D. (2008). “La democratización de América Latina en las tendencias regionales y hemisféricas”. *Revista Observatorio Social de América Latina*, 8 (23). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Senatur. (2012). “Paraguay, datos generales” [Versión electrónica. *Secretaría Nacional de Turismo Paraguay*. Recuperado de http://www.senatur.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=75
- Sharp, G. (2011). *De la dictadura a la democracia. Un sistema conceptual para la liberación*. Estados Unidos: Albert Einstein Institution.
- Smink, V. (2013, 15 de agosto). “El país de menos alternancia de poder en América Latina”. Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/08/130814_paraguay_p_artido_colorado_vs.shtml
- Tribunal Superior de Justicia Electoral. (2013). “Resultados de Elecciones 2013. *Justicia Electoral*” [Versión electrónica. Recuperado de <http://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013.html>
- Turner, B. (2010). “Paraguay: Muchas novedades y pocos cambios”. *Revista de Ciencia Política*, 30(2). Universidad Católica de Chile.
- Última Hora. (2013, 16 de septiembre). “Cartes viajó a Chile para tratar inversiones”. *Diario Última Hora*. Recuperado de <http://www.ultimahora.com/cartes-viajo-chile-tratar-inversiones-n723022.html>
- Última Hora. (2013, 16 de septiembre). “Mussi: Oviedo Matto es el único responsable de la destrucción del Unace”. Recuperado de <http://www.ultimahora.com/mussi-oviedo-matto-es-el-unico-responsable-la-destruccion-del-unace-n723112.html>

CAPÍTULO 4.

“LA COOPERACIÓN CHINA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL SECTOR AGRÍCOLA: UNA PERSPECTIVA DESDE EL CONSTRUCTIVISMO”

*Daniel Lemus Delgado
Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara*

RESUMEN

Este artículo analiza la relación entre la cooperación internacional desplegada por el gobierno chino y la necesidad que tiene este país por obtener los recursos naturales indispensables que le permitan continuar con su ascenso económico. Para ello, se considera el caso del I Foro de Ministros de Agricultura China-América Latina y el Caribe y los acuerdos de cooperación alcanzados en dicho foro. Este artículo contextualiza dichos acuerdos de cooperación en una perspectiva más amplia que evidencia las demandas en el sector agrícola de la sociedad china.

Este artículo sostiene que la cooperación internacional china es además una herramienta fundamental de la política exterior que tiene una implicación mayor que la simple necesidad de garantizar recursos agrícolas. Para analizar este fenómeno, se propone como punto de partida el enfoque teórico constructivista que argumenta que el comportamiento de los Estados en el escenario internacional es la suma tanto de factores ideacionales como materiales. Finalmente, este artículo concluye sobre la conveniencia de considerar la cooperación internacional como un fenómeno dinámico y complejo que responde tanto a estímulos materiales como a las aspiraciones mentales.

Palabras claves: China, América Latina, Cooperación Internacional para el Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

El vertiginoso ascenso que la República Popular China¹ ha experimentado en los últimos 30 años ha exigido un constante flujo de materias primas, recursos energéticos y mercancías. Particularmente, la búsqueda de recursos y de mercados se ha convertido en una prioridad para el gobierno chino. Estos recursos son la base material que han posibilitado

¹ De aquí en adelante, China.

expandir la economía, permitiendo consolidar el ascenso de este país en un terreno que va más allá de las propias estructuras económicas. En efecto, hoy en día China mantiene una presencia amplia y variada en múltiples escenarios que demuestran el imparable ascenso de China en el escenario internacional. Este ascenso, no hay que olvidarlo, ha sido posible en primer lugar por la consolidación de un modelo de crecimiento económico que ha permitido a China a incorporarse exitosamente en las dinámicas de una economía globalizada. No obstante, estas bases materiales han sido recubiertas por una fundamentación identitaria del ser y deber ser de China, la que ha permitido a este país emprender la larga marcha hacia el liderazgo mundial.

Sin embargo, para que China continúe con dicho ascenso tiene por delante múltiples problemas que es indispensable resolver. Entre ellos, abatir la desigualdad regional, combatir la contaminación, erradicar la corrupción, garantizar un marco legal que respete mejor la propiedad intelectual y generar una industria enfocada más a productos con un mayor valor agregado. Paradójicamente, la posible resolución de estos problemas penden de un hilo muy frágil: la capacidad del gobierno chino para abastecerse de recursos energéticos y materias primas.

Los recursos energéticos y las materias primas son indispensables para que China pueda mantener en marcha la enorme maquinaria que ha hecho de este país la fábrica del mundo. Aunque las autoridades chinas esperan transformar gradualmente las estructuras económicas para generar modelos de negocios más centrados en el uso y difusión del conocimiento, esto solo será posible en la medida en que se garanticen los recursos mínimos que el país demanda. En el fondo, el problema radica que una buena parte de estos recursos se ubican fuera del territorio chino, como sucede en el caso de los recursos agrícolas.

Si bien esta necesidad urgente por recursos y materias es una condición que afecta no solamente a China, hasta hoy parece ser China el único país que, desde una visión de Estado, está desarrollando una política planificada para obtener dichos recursos y materias (Moyo, 2012). Esta política parte de una visión de largo plazo, en la que la presencia de China se extiende alrededor del mundo, a pasos agigantados, llegando hasta aquellos sitios sin importar la distancia o el lugar. Esta expansión tiene un objetivo claro: permitir a China allegarse de materias y recursos.

En esta búsqueda insaciable por recursos y por materias, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), como una herramienta de la política exterior, se ha constituido en un elemento clave en dicha búsqueda. Si bien la CID puede ser entendida como “los flujos de intercambio no lucrativos que se producen entre diversos actores del

Sistema Internacional para promover el desarrollo integral y sustentable del orbe, a través de acciones que pueden incluir la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos” (AMEXCID, 2013:1), es cierto que la cooperación va más allá de estos nobles ideales². De hecho, como la ha sugerido Fernández (2010), la comprensión- y, por lo tanto, de la manera en que se diseñan y operan los programas de cooperación para el desarrollo- es un ejercicio con una dimensiones teórica-política que no puede ser ignorada, pues permite comprender el trasfondo ideológico detrás de planes, proyectos y programas.

Así, la CID ha sido una pieza clave que responde en primera instancia a los intereses de los propios donantes. Más allá del efecto positivo o negativo que esta cooperación genera en personas y comunidades concretas, la cooperación no se puede separar de las estrategias que un Estado sigue en el escenario internacional para alcanzar sus propios objetivos. Por ejemplo, la política de “buen vecino” impulsada por China desde el año 2002, la cual se ha concretizado en una cooperación interestatal en el marco institucional de organismos regionales como ASEAN y la Organización para la Cooperación de Shanghái, responde en primera instancia a generar un ambiente estable -“armonioso” desde la perspectiva china- que permita generar las condiciones de estabilidad macroeconómica que facilitan el propio crecimiento chino (Chung, 2011).

Este artículo sugiere comprender la cooperación que impulsa China en dos dimensiones. La primera dimensión es de orden material: a través de la cooperación se crean mejores condiciones para el avance de los países con rentas medianas y bajas, reactivando su economía,

² No hay que olvidar que en no pocas ocasiones la CID ha sido vista como un medio incluso de dominación y exclusión. Por ejemplo, la postura de la Red Latinidad en el III Foro de Alto Nivel en Accra afirmó que la Cooperación para el Desarrollo: “... está no pocas veces inspirada en principios que proponen lograr crecimiento en los países, con la expectativa manifiesta o supuesta, de que ese crecimiento generaría desarrollo. La experiencia de América Latina, especialmente en las décadas de los 80 y 90 demostró que es posible crecer sin desarrollo. Por tanto, la "Ayuda Internacional", no sólo no ha servido para el desarrollo sino que, en no pocos casos, ha tenido efectos inversos, promoviendo un crecimiento económico que incluso profundizó la brecha entre ricos y pobres en la mayoría de nuestros países. Si la filosofía que está por detrás de la ayuda no tiene muy en claro qué pretende o si no se cumplen los Acuerdos, en ambas vías de los países mismos y de la cooperación misma, la llamada "ayuda" puede convertirse en una herramienta más de dominación y generación de pobreza e injusticia en nuestros países” (Croce, 2009: 43).

participando del comercio mundial e incrementando la posibilidad de exportar materias primas y productos básicos que China requiere. De la misma manera, la cooperación es una herramienta que permite obtener beneficios muy concretos para China: construcción de ferrocarriles, puertos y hospitales, para constructores chinos, como sucede por ejemplo en África (Brautigam, 2009). Sin negar la posibilidad que los nuevos socios de la cooperación puedan al mismo tiempo obtener una infinidad de productos fabricados en China (Taylor, 2009).

La segunda dimensión es mental, es en el plano de las ideas. La cooperación china es un modelo emergente de cooperación que puede transformar el régimen tradicional de la CID. En sí misma, la CID ha desarrollado un régimen con sus propias características. Este régimen posee sus propias normas relacionadas con las identidades de los actores. Las normas y las identidades son factores que determinan el comportamiento de los actores. Pero también las normas e identidades son dinámicas y son modificadas cuando nuevos actores o actores tradicionales asumen nuevas posturas respecto al deber ser de las normas. En una relación dinámica e intersubjetiva, se puede asumir que tanto China asume ciertos rasgos normativos del régimen actual de cooperación, pero impulsa, a su vez, modificaciones conforme a sus intereses en las características, alcances y modelos de cooperación anclados en su identidad (Lemus, 2012).

Para analizar la manera en que estas dos dimensiones están presente en las pautas de cooperación que China impulsa como respuesta tanto a sus demandas materiales como a sus intereses aspiracionales respecto a su identidad como actor de primer orden del escenario internacional, este artículo analiza el caso concreto de la relación China-América Latina y el Caribe en el sector agrícola a partir de la “Declaración de Beijing”, un compromiso de cooperación acordado en la capital china en junio de 2013 en el marco del Primer Foro de Ministros de Agricultura.

CONSTRUCTIVISMO, COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA DECLARACIÓN DE BEIJING

Las relaciones de cooperación de China - América Latina y el Caribe, particularmente en el marco de la cooperación agrícola, pueden ser analizadas desde el enfoque teórico del constructivismo. El constructivismo puede ser comprendido como una perspectiva teórica que destaca [...] “la manera en la cual el mundo material moldea y es moldeado por la acción humana y por la interacción derivada de interpretaciones dinámicas, normativas y epistémicas del mundo material” (Adler, 1997: 322).

A pesar de que al interior mismo de la comunidad académica que analiza los fenómenos internacionales desde un enfoque constructivista existe una variedad de interpretaciones sobre la manera en que el constructivismo es comprendido, se pueden identificar tres aspectos constituyen la propuesta ontológica básica del constructivismo³. En primer lugar, los constructivistas sostienen que en la medida en que las estructuras dan forma al comportamiento de los actores políticos y sociales, las estructuras normativas e ideacionales son igual de importantes que las estructuras materiales. En segundo lugar, los constructivistas aseveran que es importante determinar cómo las estructuras no materiales condicionan las identidades de los actores, ya que las identidades dan a conocer los intereses de los actores y sus acciones. Finalmente, los constructivistas argumentan que agentes y estructuras son constituidos mutuamente; las estructuras normativas e ideacionales bien puede condicionar los intereses e identidades de los actores, pero dichas estructuras podrían no existir si no fueran prácticas reconocidas por parte de los actores (Reus-Smith, 2005).

Por lo tanto, se puede asumir que el comportamiento de los Estados en el escenario internacional es guiado por una subjetividad compartida en la que normas, reglas, ideas, creencias y valores institucionalizados determinan el comportamiento de los actores (Viotti y Kauppi, 2010). De esta manera, se puede afirmar que el escenario internacional es construido por los actores en sus interrelaciones ya que el escenario internacional no es un objeto dado, sino socialmente construido (Zehfuss, 2002).

De este modo, el actuar de los Estados pasa por las instituciones que operan bajo las pautas del régimen internacional. Estas instituciones son una serie de estructuras relativamente estables de identidades e intereses: “Las instituciones son fundamentalmente entidades cognitivas que no existen al margen de las ideas de los actores sobre la manera en que el mundo funciona. Esto no significa que las instituciones no sean reales u objetivas, que no son otra cosa que “creencias” [...] las instituciones llegan a confrontar a los individuos como hechos sociales más o menos coercitivos, pero siguiendo función de lo que los actores “saben” colectivamente” (Wendt, 1992: 397).

³ Básicamente, la diferencia más notoria entre los constructivistas es aquella que los divide en modernos y en posmodernos. Los constructivistas modernos pretenden construir un “puente” entre las estructuras materiales e ideacionales, destacando la influencia recíproca entre dichas estructuras; en cambio, para los constructivistas posmodernos son las percepciones y las estructuras mentales el centro principal de análisis, privilegiando una aproximación post-positivista de la realidad.

Los constructivistas comprenden a las instituciones como un conjunto cosificado de reglas intersubjetivas que son constitutivas y regulativas. Del mismo modo, consideran que estas instituciones, además de ayudar a coordinar y establecer un patrón de comportamiento en el que se privilegia la toma de decisiones en una dirección en lugar de otra, también ayudan a establecer nuevas identidades colectivas y a compartir prácticas e intereses (Adler, 2001).

De esta manera, las pautas de comportamiento de los Estados y la manera en que se concibe los regímenes en el escenario internacional depende tanto de los factores materiales como de las estructuras mentales de los actores que participan en estos regímenes. En el caso concreto de la cooperación, como lo ha apuntado Wendt (1992), un análisis constructivista se concentraría en la manera en que las expectativas producidas por el comportamiento afectan a las identidades y a los intereses y la manera en que identidades e intereses construyen socialmente las instituciones. Así:

[...] “El proceso de crear instituciones consiste en internalizar nuevas comprensiones del yo y del otro, de adquirir nuevas identidades de rol, no sólo crear restricciones externas al comportamiento de actores constituidos exógenamente. En otras palabras, incluso si no era ésa su intención, el proceso por el cual los egoístas aprenden a cooperar es, al mismo tiempo, un proceso de reconstrucción de sus intereses en términos de compromisos compartidos con las normas sociales” (Wendt, 1992: 403).

De esta manera, cuando se piensa en instituciones y en regímenes, en prácticas repetitivas en el escenario internacional y en el rol de los actores asumen en estos contextos, el constructivismo destaca que el cambio es un elemento central del escenario internacional. Desde esta perspectiva, nuestra sociedad internacional, es dinámica, no estática. Pero para los constructivistas el cambio es menos que la alteración del lugar que cada Estado tiene en el escenario internacional, lo fundamental del cambio es el surgimiento de nuevas reglas constitutivas, la evolución y transformación de las nuevas estructuras sociales y el proceso social que origina los nuevos agentes del escenario internacional (Addler, 2002). Por lo tanto, continuando la idea de Addler (2002) sugiero que los Estados transforman el escenario internacional en la medida que son capaces de introducir nuevas pautas sociales de comportamiento, nuevas instituciones y nuevos marcos de referencia cognitivo sobre el deber ser. Estos cambios, en el fondo, son resultado de las identidades y aspiraciones de origen

social, que se crean y recrean en contextos históricos y culturales específicos.

Si se aplican los principios básicos del constructivismo al caso de China en cuanto a la cooperación internacional que despliega, concretamente en la intencionalidad de favorecer las capacidades productivas en el sector agrícola de los países latinoamericanos, se puede determinar que el actuar de China se desprende de las urgentes necesidades materiales por garantizar el suministro constante y suficiente de productos agrícolas que demanda su población. Pero, al mismo tiempo, la manera en que se busca tejer alianzas en materia de cooperación con los países latinoamericanos, se deriva de la conceptualización del deber ser del régimen internacional desde la perspectiva china. Este deber ser refleja, en última instancia, la conceptualización propia de la identidad china por parte de la élite gobernante que diseña y lleva a cabo la política exterior.

Desde una perspectiva constructivista, propongo asumir tres consideraciones previas para explicar la propuesta sobre la cooperación agrícola China - América Latina y el Caribe desde una perspectiva constructivista. Primero, el supuesto que la cooperación que China ofrece a los países latinoamericanos es moldeada no solo por necesidades materiales, sino también por las ideas propias del Estado chino sobre lo que la cooperación *debe ser*. Estas ideas, a su vez, tienen su origen en la identidad de China. Dicha identidad tiene profundas raíces históricas. Sin embargo, no necesariamente significa que la identidad sea la esencia misma del Estado. Como lo apuntado Santa Cruz (2009), las identidades se construyen en múltiples contextos. Por lo tanto, las características específicas del contexto latinoamericano y caribeño determinan una relación específica China - Latinoamérica y el Caribe que se refleja en las propuestas de cooperación. Esto no significa que las mismas pautas de relación de China con otros países en el ámbito mundial sean similares a lo que ocurre en Latinoamérica, ni que las experiencias de este caso sean generalizables a otros contextos.

Segundo, las instituciones desde las cuales coordinan y ejecutan las acciones propias de cooperación están enmarcadas por unas normas propias que China impulsa específicamente para resolver los desafíos materiales que su población plantea. Las normas no son órdenes, sino pautas de comportamiento (Santa Cruz, 2009). Estas pautas de comportamiento establecen los marcos de referencia, la “cancha” del juego de la cooperación. Estos comportamientos sugerentes muestran una China que asciende pacíficamente en el escenario internacional y que se preocupa de manera distinta por los problemas del desarrollo y la paz mundial. Y encuentra en los países latinoamericanos y caribeños no solamente socios

confiables para el abastecimiento de los recursos agrícolas que tanto necesitan, sino también representan la posibilidad de actuar en contextos diferentes, a partir de pautas propias de comportamiento, para construir nuevas relaciones en el escenario internacional que responden aspiracionalmente al mundo del *debe ser*. Este mundo no necesariamente significa un mundo mejor al actual, sino el mundo derivado desde la percepción china a partir de la identidad propia de este Estado.

Tercero, desde el discurso se puede comprender la intersubjetividad presente en la construcción de un espacio ideacional que especifica la cooperación. El discurso no es simplemente retórica ni reflejo de una falsa moral. El discurso no es propaganda pura. El discurso muestra una comprensión distinta del escenario internacional porque China aspira a relacionarse en forma diferente, aunque sea solo desde el acto comunicativo, con los otros actores del escenario internacional. No hay que olvidar que China se presenta a sí misma como un modelo distinto para el desarrollo. Este modelo distinto tiene su origen en la propia historia de China, en su camino al desarrollo, en su identidad que le permite contemplar el escenario internacional desde una perspectiva original y en su aspiración de ser contemplado de manera distinta en este escenario. Por ejemplo, en la visita que realizó el ahora presidente chino Xi Jinping a la ciudad de México en el año 2009, al ser cuestionado sobre los particularismos de la relación de China con otros Estados declaró: “Algunos extranjeros con la barriga llena y nada mejor que hacer nos critican... Primero, China no exporta revoluciones; segundo, no exporta ni hambre ni pobreza; y tercero, no se mete con nadie. Entonces, ¿Qué más se puede decir? (Xi en Zhu, 2013)”

Si bien es cierto, las necesidades apremiantes de China en la búsqueda de recursos agrícolas está definiendo las prioridades de la agenda nacional e internacional de este país, la manera en que se procuran abastecer dichos recursos va más allá de las simples necesidades materiales. Estas maneras generan procesos de cambios del escenario internacional. Un cambio que va más allá de la visión clásica sobre que actores tienen capacidad de influencia en ciertas regiones del mundo. El cambio no es solamente el ascenso de China y la reconfiguración de las zonas de influencia. El cambio que se está gestando son nuevas instituciones, nuevas reglas y nuevos regímenes. En pocas palabras, el cambio va más allá de las capacidades materiales para la influencia de unos actores en otros, sino refiere a capacidades identitarias, discursivas e imaginarias, que plantean modelos mentales distintos de relaciones entre los Estados capaces de transformar las normas y las instituciones que la soportan. Este cambio se concretizan, paso a paso, en pequeñas pero específicas acciones que a la

postre redefinirán las normas, las instituciones y los regímenes internacionales. Un ejemplo de ello es la Declaración de Beijing que establece un marco para la cooperación China-América Latina para el sector agrícola de “mutuo beneficio”.

LAS NECESIDADES MATERIALES DE CHINA: LA BÚSQUEDA DE RECURSOS AGRÍCOLAS

La percepción del mundo de la élite burocrática china y el papel que debe desempeñar China en el escenario internacional se desprenden tanto de modelos mentales enmarcados en estructuras ideacionales como de las estructuras materiales que determinan las necesidades apremiantes que el gobierno chino tiene por resolver. Evidentemente, una de estas necesidades es la presión agrícola, la cual se espera que aumente en los años por venir. Así, por ejemplo, el ministro de agricultura, Han Changfu, reconoció en que la seguridad alimentaria de China, es un "gran desafío que está en lo más alto de la agenda" (El Financiero, 2013)⁴.

China solamente posee 7% de la tierra cultivable del mundo, la cual debe de ser suficiente para alimentar a 19% de la población mundial (EIU, 2013). Este problema se incrementa en la medida que la cantidad de terreno cultivable se está reduciendo, a pesar de que el gobierno nacional ha establecido un mínimo de área para el cultivo. Sin embargo, los gobiernos locales venden la tierra para aumentar sus ingresos y fomentar las actividades industriales que proporcionan un impulso más rápido crecimiento del PIB. A pesar de que la ley establece que las tierras de cultivo convertidas para uso industrial o habitacional deben ser sustituidas por una cantidad equivalente de territorio, las parcelas recuperadas no siempre son tan fértiles como las tierras de cultivo perdidas. Además, la desertificación y la contaminación industrial están generando que grandes áreas no sean aptas para la agricultura y el problema va en aumento, ya que las ciudades que crecen desvían el agua para sus propios usos,

⁴ En abril de 2013, el Consejo de Estado anunció planes para acelerar el desarrollo de la agricultura a gran escala, que contempla designar a la provincia de Heilongjiang un campo de pruebas para las reformas. Esto representa el primer conjunto de reformas agrícolas impulsadas por la nueva generación de líderes en China. Asimismo, la inversión en la agricultura aumentó en un 32,2% en el año de 2012, superando a la inversión en los otros dos sectores, que ronda en un 20%. De esta manera, la élite burocrática china está buscando soluciones para incrementar la productividad agrícola y solucionar las presiones alimentarias.

disminuyendo la cantidad de agua disponible para uso agrícola (EIU, 2013). De hecho, se espera que la demanda de agua en el año 2030 alcance los 216 billones de galones, mientras que actualmente la cantidad suministrada de agua asciende a poco más de 163 billones (Moyo, 2012).

Otro de los problemas serios que China enfrenta tiene que ver con la disponibilidad de mano de obra para disponible para la agricultura. En efecto, el número de personas que se quedan a laborar en los campos agrícolas también está disminuyendo. La urbanización, que se encuentra en el centro de la política económica actual, está acelerando la disminución de la población rural. Por primera vez en el año 2012, la población urbana se convirtió oficialmente más grande que su contraparte rural y la tendencia esperada es que seguirá creciendo. Se espera que en el año 2020 el 60% de la población en las ciudades viva en las ciudades (EIU, 2013). No solamente la presión demográfica afecta la productividad agrícola en función del número total de trabajadores, sino en su productividad derivada de su edad. La tendencia es que las personas que se quedan a laborar en los campos agrícolas suelen ser significativamente mayores o menores que los que se trasladan a las ciudades; por lo tanto, la población que cuentan con una edad más productiva, al emigrar a las ciudades, tendrá un impacto desproporcionado sobre la actividad económica rural (EIU, 2013).

Finalmente, es necesario advertir que un concepto fundamental de la política agraria china ha sido el de la autosuficiencia de granos. Así, aunque China es completamente autosuficiente en alimentos como arroz, maíz, trigo y otros cereales secundarios, en el año 2012 conforme a la FAO, China importó 12.9 % de los alimentos que se consumieron en ese país (El Financiero, 2013). De esta manera, entre los años comprendidos de 2001 a 2012, el valor del comercio agrícola de China -total de las importaciones y exportaciones- pasó de 27,9 mil millones de dólares estadounidenses a 155,7 mil millones de dólares estadounidenses, con una tasa media de crecimiento anual de 17% (OECD-FAO, 2013). La dependencia comercial, es decir, el valor del comercio por unidad de PIB agrícola, de la agricultura china se incrementó de 15% en 2001 al 21% en 2011 (OECD-FAO, 2013). En cuanto a las importaciones se refiere, estas se duplicaron pasando de 6% al 13% (OECD-FAO, 2013). Así, el déficit comercial neto de China en el sector agrícola se amplió aún más en el año 2012 al alcanzar la cifra record de 31 mil millones de dólares, frente a los 18,5 mil millones de dólares del 2011 (OECD-FAO, 2013).

La razón que explica el aumento en el déficit agrícola que China experimenta se encuentra en la política de Estado por privilegiar el cultivo de los granos básicos que desde esta visión de Estado permitan a China ser

un país autosuficiente en el cultivo de estos granos y garantizar de esta manera la soberanía alimentaria. De este modo, se ha destinado que 28 millones de hectáreas sean destinadas a este tipo de cultivos en detrimento, por ejemplo, del cultivo de semillas oleaginosas, algodón, azúcar y cultivo de raíces y tubérculos, en lo que puede considerarse una competencia interna por tierras para el cultivo (OECD-FAO, 2013)⁵.

De esta manera, China se ha convertido en el mayor importador mundial de semillas oleaginosas, con una cuota de mercado en 2011-12 estimada en 54%, lo que representa más del 50% del consumo en 2011 (OECD-FAO, 2013). Se espera que las importaciones de semillas oleaginosas aumentará 40 % durante el período 2013-22, lo que representará 59% del comercio global (OECD-FAO, 2013).

La decisión del gobierno central por favorecer el cultivo de granos básicos como medida para garantizar la soberanía alimentaria ha generado dos impactos. En primer lugar, exige aumentar la productividad para mantener o incrementar los actuales rendimientos en las cosechas. Al mismo tiempo, ha llevado a destinar más tierra cultivable para este tipo de productos agrícolas, dejando a un lado el cultivo de otros productos que no se consideran básicos para la seguridad alimentaria. En segundo lugar, esta decisión ha llevado a un incremento en las importaciones de productos agrícolas de otras regiones del mundo. Por lo tanto, existe una presión por garantizar el abastecimiento de estos otros productos.

Hasta ahora, el gobierno ha trazado tres caminos distintos para favorecer el abastecimiento de estos otros productos agrícolas. El primero de ellos es el impulso para que las grandes compañías agrícolas de China encuentren tierras cultivables más allá de las propias fronteras del territorio

⁵ El informe conjunto de la OECD y FAO establece proyecciones sobre el incremento en las importaciones de productos como el azúcar, semillas oleaginosas, soya y algodón para los próximos años. De hecho, se tiene previsto que las exportaciones de cereales de China continuarán a un nivel muy bajo, pero las importaciones se ampliarán con excepción del arroz. Así, las importaciones de trigo en 2022 podrían ampliarse a 2,8 Mt, frente a un promedio de 2,1 millones de toneladas actuales, que todavía mantiene China en alrededor del 98% de autosuficiencia. Sin embargo, se prevé que las importaciones de cereales secundarios podrían llegar a 13,2 millones de toneladas. En cuanto a los aceites vegetales las importaciones se elevarían hasta llegar a 11,4 Mt, un incremento del 25% respecto al 2012, con una tasa de crecimiento anual (1,6% anual). Se prevé que las importaciones de China de azúcar en 2022 para llegar a 2,6 Mt. (OECD-FAO, 2013).

chino. Las grandes compañías agrícolas chinas están recorriendo el mundo en busca de tierras, socios y productos agrícolas en un negocio que evidentemente va a la alza. Por medio de arrendamientos e inversiones conjuntas estas compañías tienen como misión garantizar el suministro de aquellos productos agrícolas que una sociedad china en aumento que demanda estos productos y espera tener acceso a ellos.

Por ejemplo, *Chongqing Grain Group*, una compañía de propiedad estatal, ha destinado 3 mil 400 millones de dólares para su expansión en el extranjero, lo que incluye la adquisición de una finca de 200 mil hectáreas de soja en Brasil, una finca de 130 mil hectáreas en la provincia del Chaco en Argentina y planes de producir colza en Canadá y Australia, arroz en Camboya y aceite de palma en Malasia (Grain, 2012). Otra compañía de propiedad estatal, Beidahuang, está en espera de la aprobación de un proyecto para desarrollar 200 mil hectáreas de arroz, maíz y otros cultivos en Filipinas y ha realizado diversas ofertas por numerosas fincas en Australia, las cuales representan 80 mil hectáreas de tierra (Grain, 2012).

Este fenómeno no es exclusivo de las compañías estatales sino también está presente en las compañías privadas. Así, Sanhe Hopeful tiene planes de inversión por 7 mil 500 millones en el estado brasileño de Goiás para asegurar el abastecimiento de seis millones de toneladas anuales de soja (Grain, 2012). Mientras ZTE Corporation, que es la compañía de telecomunicaciones más grande de China, adquirió 30 mil hectáreas de plantaciones de palma aceitera en la isla indonesia de Kalimantan y 50 mil hectáreas para producción de mandioca en Laos, así como una finca de 10 mil hectáreas en Sudán para maíz y trigo (Grain, 2012). Por su parte, la compañía de bienes raíces Penxin Group, invirtió más de 20 millones dólares en una finca de 12 mil 500 hectáreas con soja y maíz en Bolivia y estableció fincas a gran escala en Camboya y Argentina, así como está negociando la compra de 200 mil hectáreas de tierra en Brasil para la producción de soja y algodón (Grain, 2012). Finalmente, Tianjin State Farm adquirió 2 mil hectáreas de tierra en Bulgaria para cultivar maíz, alfalfa y girasol para exportar a China (Grain, 2012).

Un segundo camino por medio del cual se pretende avanzar en la ruta de abastecimiento agrícola es consolidando las relaciones comerciales. Una estrategia para ello es la firma de Acuerdos de Libre Comercio. Así, por ejemplo, China ha firmado tres tipos de acuerdos. Uno de ellos es de Asociación Económica más Estrecha, con Hong Kong y Macao; otro tipo de acuerdos de libre comercio son los subregionales, que ha firmado con los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia; finalmente, se encuentran los acuerdos bilaterales, como los que ha

establecido con Chile, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica (Yu, Xiao Xue y Hong, 2006). Cada uno de estos acuerdos potencializan el comercio en general y, en consecuencia, de los productos agrícolas.

De esta manera, los principales productos agrícolas que China importó en el año 2012 fueron soja (34,927 millones USD), algodón en bruto (11,808 millones USD), aceite de palma (5,390 millones USD), aceite de soja (2,272 millones USD), azúcar (2,203 millones USD), semillas de nabo (1,954 millones USD) y maíz (1,683 millones USD) (Odarda y Viola, 2013). Entre los principales proveedores de productos agrícolas en el año 2012 fueron los Estados Unidos que exportaron a China 29,461 millones USD; Brasil, que exportó productos con un valor de 18,661 millones USD; Argentina, cuyas exportaciones sumaron 5,109 millones USD; Uruguay, Perú y Chile con exportaciones valuadas en 1,543 millones USD, 1,256 millones USD y 1,213 millones USD respectivamente (Odarda y Viola, 2013)⁶. En conjunto, las exportaciones de los principales proveedores latinoamericanos de productos agrícolas representaron 23,15 % del total de las exportaciones (Ibíd.).

El tercer camino es el de la cooperación. Si bien es cierto que la cooperación en el sector agrícola no responde de manera más inmediata a solucionar actuales las presiones sobre los recursos agrícolas, se ha convertido en una estrategia clave para impulsar una relación diferente de China con otros países, particularmente aquellos países considerados en desarrollo. Mi sugerencia es que la cooperación internacional para el desarrollo, en el caso concreto del sector agrícola, responde no solo a necesidades materiales concretas, sino a necesidades aspiracionales de una China que asciende en el escenario internacional y que busca reconocerse y ser reconocida como un Estado capaz de establecer otro tipo de relaciones con los países de la comunidad internacional basadas en su propia percepción identitaria de la realidad.

LAS NECESIDADES ASPIRACIONALES: LA BÚSQUEDA DE UNA RELACIÓN DIFERENTE

La manera en que la élite del Partido Comunista Chino ha concebido el escenario internacional y, por lo tanto, la forma en que China debe relacionarse con los demás Estados, se desprende de las necesidades materiales que la población requiere, pero también de la manera en que se

⁶ En el año 2012 Estados Unidos fue el principal exportador de productos agrícolas hacia China, seguido en segundo lugar por Brasil. Argentina ocupó el cuarto sitio, mientras que Uruguay el décimo cuarto, Perú el décimo quinto y Chile el décimo sexto (Odarda y Viola, 2013).

piensa, imagina y concibe cómo deber ser dicho escenario y cómo debe actuar China en este escenario para alcanzar sus propias metas. En otras palabras, no sólo las necesidades materiales son las que mueven a China, sino también las aspiraciones derivadas de modelos mentales sobre el deber ser. Así, por ejemplo, el entonces presidente Hu Jintao planteaba lo que debía ser la política exterior y la cooperación de China:

[...] la tarea fundamental y el objetivo básico del trabajo diplomático de China en la actualidad y en los años por venir es mantener el periodo de desarrollo derivado de las actuales oportunidades estratégicas y luchar por un ambiente internacional pacífico y estable, de buena vecindad, amistad y favorable al medio ambiente, en un entorno de cooperación equitativa y mutuamente benéfica” (Hu en Li y Worm, 2011: 70).⁷

Las necesidades aspiracionales de China pueden ser comprendidas desde la visión de una China que asciende pacíficamente al escenario internacional. El término de ascenso pacífico fue oficialmente introducido al debate en el año de 2003 cuando Zheng Bijian, Presidente del Foro sobre la Reforma en China afirmó: “la única elección que China puede tomar bajo el actual sistema internacional es la de ascender pacíficamente, a saber, a optar por el desarrollo por medio de aprovechar un entorno pacífico internacional y, al mismo tiempo, mantener la paz en el mundo por medio de este mismo desarrollo” (Bijian en Guo, 2006: 1-2).⁸

A pesar de que ya ha transcurrido una década desde que el término de ascenso pacífico fue introducido, la idea central que encierra este concepto continúa vigente para comprender la esencia de las

⁷ Evidentemente, el principio de Hu está enmarcado en la tradición de la política exterior china que se desprende de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica que fue proclamados en el año de 1953. Estos principios son el respeto mutuo de la soberanía territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en asuntos internos, la igualdad y el beneficio mutuo y la coexistencia pacífica (China Radio International, 2005).

⁸ Guo (2006) advierte que el término causó confusión en la medida de que la idea de ascenso podría ser interpretada como una amenaza para otros países, particularmente los Estados Unidos, por lo que Hu Jintao cambió el término de ascenso pacífico por el de desarrollo pacífico. Sin embargo, para términos de este trabajo, se emplea el primero concepto porque refleja mejor la idea no sólo sobre como China se percibe a sí misma, sino cómo es percibida por los demás actores del escenario internacional.

aspiraciones mentales de la élite gobernante: una China que cada día tiene un mayor peso en los asuntos internacionales pero con una forma distinta de actuar, basada en el multilateralismo y la vía diplomática para la solución de conflictos.

Conforme a Li y Worm (2011) existen tres elementos que determinan la razón por la cual existe una aspiración genuina por parte de la dirigencia china para alcanzar un ascenso pacífico. La primera razón es cultural, ya que históricamente China apeló primero a una fortaleza moral antes que un predominio militar para fortalecer su posición como país central, privilegiando la persuasión sobre la coerción. Así, ha prevalecido la idea de que China tiene que asumir un modelo de conducta basado en la benevolencia -uno de los pilares de la filosofía confucionista- a pesar del sentimiento generalizado de humillación que China sufrió en el siglo XIX como consecuencia de la ambición de las potencias imperialistas occidentales.

Un segundo motivo por el cual China aspira a construir un entorno pacífico y estable en el contexto internacional se desprende de la prioridad absoluta que el gobierno chino tiene por mantener el crecimiento económico que ha experimentado en los últimos treinta años. Este crecimiento es una condición indispensable para construir una sociedad armoniosa y próspera al interior de China. Por lo tanto, China intentará todo lo posible para promover la paz internacional y evitar el conflicto, porque de esta manera sus esfuerzos se enfocan en resolver las contradicciones internas de su propio desarrollo.

Finalmente, la interdependencia económica actual y la presencia de arsenales nucleares condicionan que cualquier involucramiento chino que pueda derivar en un conflicto armado sea muy costoso para la propia China. En este sentido Li y Worm argumentan que China ha prosperado en el entorno actual de la globalización económica y cualquier cambio del régimen internacional necesariamente será en forma gradual, como ha sido la propia transformación de las estructuras económicas de China al pasar de una economía planificada a una de mercado.

De esta manera, una de las estrategias de China para posesionarse como país líder en el escenario internacional, como lo ha señalado Bijian (2005) consiste en trascender las formas tradicionales de las grandes potencias que emergen, así como la mentalidad de la Guerra Fría, que definieron las relaciones internacionales a partir de líneas ideológicas. En este sentido, China no seguirá el camino de la Alemania anterior a la Primera Guerra Mundial o la de Alemania y Japón previos a la Segunda Guerra Mundial, cuando estos países saquearon violentamente recursos y

se lanzaron a la conquista de la hegemonía⁹. China tampoco seguirá el camino de las grandes potencias que compitieron por la dominación mundial durante la Guerra Fría. En cambio, China aspira a trascender las diferencias ideológicas para luchar por la paz, el desarrollo y la cooperación con todos los países del mundo. Este es el camino que China concibe para alcanzar su propio desarrollo. Ciertamente es un camino idealizado, pero al mismo tiempo es camino normativo por la fuerza de las ideas que lo sostienen y le dan legitimidad.

Esta postura no es resultado de una élite china altruista; al contrario, lo que prevalece es una visión del mundo pragmática en la que se reconoce la incapacidad actual por transformar el escenario internacional con la suma de las capacidades materiales. Al-Rodhan (2007) advierte que la brecha de poder entre Estados Unidos y China es demasiado grande para pensar que China puede equiparar su poder al de Estados Unidos en un futuro previsible. Para Al-Rodhan China se enfrenta a problemas socioeconómicos nacionales importantes, los cuales paradójicamente se ven agravados por el crecimiento económico y liberalización interna. En esencia, estos problemas podrían tener un efecto desestabilizador al interior de China. Si se contempla el aspecto militar y estratégico, si bien es cierto que China no tiene que cerrar la brecha para desafiar a Estados Unidos, China, con una capacidad inferior a los Estados Unidos no es más que una amenaza más como cualquier otro "poder".

⁹ Como lo ha evidenciado Yue (2008), actualmente no es apropiado comparar el ascenso de China con la Alemania previa a la Primera Guerra Mundial. Por una parte, la situación económica es diferente; antes de la Primera Guerra Mundial, Alemania se había convertido en un núcleo en estado altamente industrializado cuyo poder económico había superado a la del Reino Unido; sus capacidades de capital y tecnología de exportación eran inmensas, teniendo una considerable influencia política y económica en el centro de Europa, Oriente Próximo-Oriente y América Latina. Mientras que la China de hoy, a pesar de su gran escala económica, todavía está por debajo del objetivo de la industrialización y tiene un largo camino por recorrer en la reducción de la brecha con los países desarrollados en términos de la tecnología industrial. Por otra parte, el entorno internacional es totalmente diferente: Alemania antes de la Gran Guerra se quedó en un mundo multipolar. Como uno de los "polos", Alemania tenía la fuerza y la voluntad de romper el equilibrio de poder en el continente europeo y se convirtió en un país conquistador. China, por el contrario se encuentra en un mundo unipolar dominado por los Estados Unidos; China no tiene la intención ni la capacidad para desafiar a Estados Unidos y su poder es mucho más débil en términos económicos, políticos y militares.

Pero no basta tener en cuenta solamente las capacidades materiales para comprender el rol de China en el escenario internacional. Las ideas pesan y son igual de importantes. De tanto en tanto, al ser repetidas y asimiladas en contextos culturales particulares, se convierten en poderosas razones que permiten construir la identidad del Estado tanto por lo que los funcionarios repiten en los discursos sobre los intereses y aspiraciones de los Estados en el escenario internacional, como por la manera en que otros Estados perciben este discurso y, más importante, esta identidad. Esta postura, que es la suma de capacidades materiales y voluntades aspiracionales, se refleja en el discurso de Bingguo, ex miembro del Comité Central del Partido Comunista Chino:

[...]Debo señalar, en particular, que incluso si China se vuelve más fuerte, seguirá siendo un miembro del mundo en desarrollo y seguirá apoyando los países en desarrollo y trabajará en unidad con ellos para el desarrollo común. Esto es porque compartimos experiencias históricas similares con los países en desarrollo, fuimos compañeros en armas con ellos y tenemos tareas comunes de desarrollo e intereses estratégicos. Nuestra posición no cambiará nunca, incluso cuando la economía de China haya crecido o su estatus internacional haya cambiado. Ahora y siempre, China es y seguirá siendo el amigo más sincero y digno de confianza, hermano y socio de los países en desarrollo. Aunque hay margen de mejora en nuestras relaciones con los países en desarrollo, la cooperación de China con ellos es abierta y honesta y basada en la igualdad, el beneficio mutuo y la amistad sincera. El sombrero del llamado "neocolonialismo" no encaja China (Bingguo, 2012).

De esta manera, la suma de necesidades materiales y mentales ha moldeado la política exterior china de los últimos treinta años así como la manera en que se concibe la cooperación internacional. De hecho, las dos caras de una misma moneda es la búsqueda al interior de China de una sociedad armoniosa y al exterior el apremio por impulsar una política exterior que promueve la paz, la estabilidad y el desarrollo, como condición indispensable para el desarrollo de la propia China. Así, China ha logrado superar una curva de aprendizaje para fortalecer la diplomacia multilateral que le ha permitido pasar de ser un Estado pasivo a uno activo, de uno que acepta el escenario internacional a uno que lo mantiene y de participar en organismos multilaterales a crearlos (Bin, 2008).

En este contexto, la Declaración de Beijing y el establecimiento de un foro permanente que impulse la cooperación China América Latina y el Caribe en el sector agrícola son un medio privilegiado para subsanar

las necesidades materiales y aspiracionales de China. Por una parte, permite a China allegarse de los tan necesarios recursos agrícolas que su población demanda. Pero, por otra parte, favorece a la construcción y comunicación de una imagen del Estado chino como actor protagónico del escenario internacional capaz de relacionarse y establecer formas de cooperación basada en un discurso que enfatiza la necesidad de establecer una cooperación horizontal, de beneficio mutuo. Más allá de lo veraz y congruente de este discurso, como acto comunicativo fortalece una identidad de China en el escenario internacional que explica el mundo y el lugar que en el mundo China debe tener.

LA DECLARACIÓN DE BEIJING

La Declaración de Beijing del Foro de Ministros de Agricultura de China - América Latina y el Caribe es el documento que recoge los compromisos que resultaron de la reunión realizada en la Ciudad de Beijing los días 8 y 9 de junio de 2013. A esta reunión acudieron veintidós ministros de agricultura. Los países que participaron fueron Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Granada, Guayana, Jamaica, México, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (Declaración de Beijing, 2013).

Este foro fue un espacio para analizar la trayectoria y los logros sobre cooperación agrícola que habían estado presentes de manera previa entre los distintos países que acudieron a la reunión. Asimismo, se estableció un diálogo sobre las oportunidades y perspectivas de dicha cooperación en el futuro y sobre los patrones y las formas de cooperación agrícola. Más allá de los compromisos asumidos y la manera en que dichos compromisos podrán concretizarse, la Declaración de Beijing muestra desde el discurso la visión sobre cooperación entre diversos actores del escenario internacional. Una visión de cooperación, no hay que olvidarlo, impulsada inicialmente por el gobierno chino¹⁰.

El punto de partida de la Declaración de Beijing no es nuevo. Al igual que sucede en organismos multilaterales como el Foro de Cooperación China - África, el principio rector del discurso y la conceptualización de la cooperación desde la visión de China al referirse a sí misma es la conceptualización de que China es un país en desarrollo

¹⁰ Durante su visita a América Latina y el Caribe en junio de 2012, el Primer Ministro chino Wen Jiabao presentó una propuesta de cooperación agrícola que incluía la iniciativa sobre un Foro de Ministros de Agricultura de China - América Latina y el Caribe, en su mensaje que dirigió ante la CEPAL (Infolatam, 2013).

(Lemus, s/f). Por lo tanto, la Declaración de Beijing al establecer que China, América Latina y el Caribe pertenecen al mundo al desarrollo reconoce que el diseño y puesta en marcha de la cooperación facilite un aprendizaje mutuo (Declaración de Beijing, 2013). En este sentido, se infiere que China, a pesar de las capacidades materiales, el peso de su economía y la creciente participación en el escenario internacional, está dispuesta a aprender, a reconocer que no tiene la última palabra en todos los asuntos y a concebir un escenario en que el diálogo multilateral genere una comunidad de conocimiento sobre las “mejores prácticas”. Desde este mundo idealizado, no es una visión impositiva, es una visión de aprendizaje mutuo.

Un segundo elemento en la conceptualización idealizada de la cooperación es que dicha cooperación debe contribuir al “progreso justo y razonable” de las agendas propias de cada país para el desarrollo, teniendo en cuenta las fortalezas y condiciones específicas de cada país. Para ello, los principios claves que deben regir dicha cooperación son el de la igualdad –que exige que los países colaboren como socios-, el del consenso –que implica que el plan estratégico para la cooperación agrícola debe generarse por la aceptación mutua de los participantes- y el de la equidad –que implica que los beneficios de la cooperación sean compartidos por todos los países participantes- (Declaración de Beijing, 2013).

La Declaración de Beijing reconoce que a pesar de las diferencias económicas y de desarrollo entre los países adheridos a la declaración existen complementariedades en el sector agrícola con “demanda de mercados, potencialidades de recursos, gama de productos, características industriales, capital y tecnología” (Declaración de Beijing, 2013: 3). La cooperación permitiría así a alcanzar la complementariedad, pero también la posibilidad de generar beneficios mutuos. La idea en el fondo es que los resultados sean “favorables para todos” y de esta manera se impulse la prosperidad y el progreso común a nivel regional y nacional (Declaración de Beijing, 2013)¹¹. Prosperidad y progreso común, dos ideas arraigadas en el discurso del ascenso pacífico de China como posibilidad de crear un orden internacional más equitativo (Ibíd.).

¹¹ Al respecto, la Declaración reconoce que la mejora de los términos de intercambio y el acceso a mercados para los productos agrícolas, el comercio de productos agrícolas con mayor valor agregado y la observancia de las normas multilaterales sanitarias y fitosanitarias son aspectos cruciales para establecer un adecuado marco para el avance de la cooperación agrícola entre nuestros países (Declaración de Beijing, 2013).

El Foro es concebido como un importante espacio para el diálogo y la cooperación agrícola entre organismos de gobierno, pero también entre instituciones de investigación y empresas. Particularmente, la cooperación en Ciencia y la Tecnología es considerada como una pieza fundamental ya que proporciona recursos primordiales para el fomento del desarrollo de la agricultura. Específicamente, la Declaración de Beijing establece que las tecnologías de vanguardia en el sector agrícola, el avance de la biotecnología y las preocupaciones por la bioseguridad exigen una mayor cooperación en innovación tecnológica y refuerzan la necesidad de aplicar plenamente los acuerdos multilaterales existentes al respecto. La Declaración aspira a ser un puente para ello.

La Declaración de Beijing reconoce también que la cooperación económica y comercial en materia agrícola es un motor importante para favorecer el crecimiento económico. Así, la cooperación es vista como una herramienta eficaz para satisfacer la demanda de capital, tecnología, productos y mercados. El potencializar la agricultura a través de la cooperación es considerado desde esta perspectiva una fuente de crecimiento económico, ya que permite tener acceso a nuevos mercados, crear oportunidades laborales para los campesinos y aumentar los ingresos de las personas relacionadas con las actividades agrícolas.

Por último, la cooperación es considerada un medio adecuado para hacer frente a los desafíos que impone el cambio climático. Una adecuada cooperación aumentaría la capacidad del sector agrícola para enfrentar los efectos adversos del cambio climático e implementar la gestión de riesgo de desastres.

De esta manera, la Declaración de Beijing establece el marco para los siguientes compromisos:

- Llevar a cabo medidas de cooperación en cumplimiento con las normas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de cooperación internacional, sobre la base de los principios de ventajas complementarias, cooperación mutuamente beneficiosa entre pares, respeto a la diversidad, adhesión al consenso y desarrollo favorable para todos; reconociendo, a la vez, las diferencias económicas y de desarrollo existentes para avanzar de manera comprensiva en el progreso de la cooperación agrícola
- Discutir y facilitar de manera conjunta un Plan Estratégico de Cooperación en Agricultura en la que los países definirá los mecanismos para la cooperación e identificarán los objetivos estratégicos, las tareas principales, las áreas prioritarias y los proyectos importantes en cuanto a la cooperación agrícola

- Reconocer las diferencias geográficas, productivas, sociales y de dotación de recursos naturales que existen entre los países de América Latina y el Caribe con el compromiso de desarrollar de manera conjunta componentes y prioridades subregionales diferenciados
- Llevar adelante de manera conjunta una cooperación que cumpla las normas internacionales y la legislación sobre comercio agrícola, propiedad intelectual, intercambio de recursos genéticos, ciencia y tecnología agrícolas, y medidas de sanidad animal y vegetal
- Facilitar el comercio agrícola, mediante la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, y agilizar los procedimientos de aprobación de permisos sanitarios y fitosanitarios
- Explorar de manera conjunta las medidas de emergencia de seguridad alimentaria para hacer frente a los desastres naturales inesperados, brindar ayuda humanitaria y demostrar compromiso respecto a la salvaguarda de la seguridad alimentaria.
- Llevar a cabo de manera conjunta programas de tecnología agropecuaria, fortaleciendo la cooperación en centros de investigación y desarrollo científico y tecnológico agrícola y realizar investigaciones conjuntas sobre el mejoramiento y producción de variedades de cultivos, biotecnología agrícola, ganadería, acuicultura, prevención y control de enfermedades animales y vegetales, mecanización agrícola y procesamiento de productos agrícolas para mejorar la capacidad de innovación científica y tecnológica
- Promover de manera conjunta el diálogo sobre cuestiones relacionadas con la introducción de nuevos desarrollos biotecnológicos para mantener los flujos de comercio agrícola
- Establecer de manera conjunta parques demostrativos agrícolas para exhibir, demostrar y cooperar en las áreas de producción de cultivos, ganadería, acuicultura, ciencia veterinaria, procesamiento de productos agrícolas, conversión y procesamiento de alimentos, aprovechamiento integral de subproductos a fin de ampliar las tecnologías avanzadas y prácticas y mejorar la capacidad y el nivel de producción y procesamiento agrícola
- Promover de manera conjunta las inversiones en proyectos de agronegocios para estimular el agregado de valor en origen, el procesamiento de productos agrícolas, la mejora de la

infraestructura productiva y el transporte y la logística, y mejorar la competitividad internacional del sector agrícola

- Organizar de manera conjunta diversas actividades de promoción del comercio agrícola para crear un entorno de políticas propicio facilitando el comercio agrícola.

Desde la visión de Han Changfu, ministro de Agricultura de China, el foro es un mecanismo eficaz para un diálogo constructivo para abordar asuntos económicos, comerciales y de investigación y desarrollo que giran en torno a los asuntos agrícolas (Rodríguez, 2013). Por su parte, el viceministro Wang Yang señaló que uno de los objetivos de China es incrementar a 40 mil millones de dólares, en un plazo de tres años, el volumen total del comercio agrícola entre China y los países latinoamericanos y del Caribe.

Evidentemente, esta oferta china generó altas expectativas de las contrapartes latinoamericanas y caribeñas que acudieron al Foro. Así, en palabras del Secretario de Agricultura de México, Enríquez Martínez: “este Foro hace historia. Hay una gran expectativa e interés de lo que pasa en este Foro” (El Financiero, 2013). La razón no es para menos: mayor flujo comercial, mayor intercambio de productos y alianzas estratégicas para la producción agrícola son vistas como una oportunidad dorado para aprovechar el crecimiento económico de China.

Una segunda propuesta del gobierno chino fue poner en la mesa 5 millones de dólares para que los países participantes lleven a cabo proyectos de cooperación agrícola, estimulando y orientando los capitales privados para participar de manera conjunta en proyectos específicos (Observatorio de la Política China, 2013).

Más allá de estas metas sumamente concretas, Wang destacó también que una mayor colaboración entre estos países permitirá enfrentar el desafío de la seguridad alimentaria, reavivar la economía mundial y contribuir al cumplimiento de las metas del Milenio para la reducción de la pobreza (Rodríguez, 2013). Wang también hizo referencia a uno de los principios que discursivamente guían el despliegue de la cooperación china en otros contextos, el principio de ganar-ganar. Así señaló en la apertura del Foro que era necesario “impulsar una cooperación mutuamente benéfica en la agricultura y otras áreas con el fin de lograr un desarrollo donde ambas partes ganen” (Centro de Información por Internet de China, 2013: 1).

CONCLUSIONES

La CID puede ser comprendida como un elemento más con la que cuentan los Estados para apuntalar su política exterior. En este sentido,

dicha cooperación aunque genera beneficios concretos a personas específicas a través de las posibilidades de transformar ciertas situaciones económicas, políticas o sociales, no hay que olvidar que en última instancia la cooperación responde a los propios intereses de los países donantes. El buscar un marco normativo que facilite la cooperación en materia agrícola a partir de la cual se beneficien comunidades latinoamericanas y caribeñas tiene su origen en las propias demandas alimentarias para la población china que el Estado chino debe de satisfacer.

Por lo general, cuando se piensa en los intereses de los Estados vinculados a la CID la idea generalizada que se puede tener al respecto es que se trata de satisfacer intereses materiales como obtener recursos, favorecer el comercio, establecer zonas de influencia en un lugar estratégico o generar espacios de crecimiento económico desde los cuales se pueden beneficiar empresas vinculadas al país de origen de la cooperación. Incluso, en cuanto se piensa en actividades de cooperación encaminadas a áreas como la salud, el empoderamiento de la mujer o la educación, el elegir ciertas iniciativas, regiones o programas en lugar de otros, está en función en primera instancia de los propios intereses de los países donantes.

Por lo tanto la CID, como cualquier otra actividad internacional que despliega un Estado, está en función de los intereses del propio Estado. Ante el amplio debate sobre si en esencia el Estado tiende a ser egoísta o cooperador, es decir, si los intereses del Estado están determinados por pautas encaminadas al conflicto o la colaboración, el constructivismo propone que al final de cuentas la cooperación o el conflicto es el resultado de una construcción social del actuar de los Estados en el escenario internacional. Así, los intereses de un Estado son construcciones sociales, determinadas tanto por las necesidades materiales como aspiracionales. Estos intereses se desprenden de estructuras ideacionales y materiales que son constituidas intersubjetivamente en una relación dialéctica.

En el caso de la Declaración de Beijing y la propuesta de construir un marco que ordene y de sentido a la cooperación China, América Latina y el Caribe en el sector agrícola muestra como la suma de factores materiales y mentales permiten definir el deber ser de la cooperación. Si bien existe una enorme presión material sobre los recursos agrícolas de China que exigen del Estado chino una enérgica actividad para conseguirlos, la manera en que se buscan dichos recursos y se garantiza su aprovisionamiento responde más a modelos mentales que a las demandas materiales. Estos modelos mentales responden básicamente a una aproximación identitaria de la realidad.

Las identidades, al ser complejas y dinámicas, son determinadas por la premisa básica de saber quién digo que soy yo y que dicen los demás sobre quién soy yo. En el caso de los Estados, las identidades permiten construir un mundo de percepciones que dan sentido a la política exterior de un Estado. En el caso de China, apelar a un discurso y generar instituciones que concreten, aunque sea parcialmente una parte de ese discurso, responde a raíces históricas y culturales que generan el marco constitutivo sobre el *ser* y *deber ser* de China que se expresan en sus principios de Política Exterior. Un elemento fundamental de este marco constitutivo es la experiencia del subdesarrollo de China y la visión multilateral en la construcción de instituciones derivado de la interpretación del escenario internacional desde la óptica del ascenso pacífico de China.

De esta manera, si existe una auténtica novedad en los mecanismos institucionales que se pueden derivar de la Declaración de Beijing y las concretizaciones en formas específicas de cooperación agrícola surgidas del Primer Foro sobre Cooperación Agrícola, se desprende no del establecimiento de nuevas instituciones ni de la profundización de los vínculos de cooperación previamente existentes, sino en la modificación de la conceptualización sobre el *deber ser* de la cooperación. La verdadera radicalidad de la presencia de China en Latinoamérica y el Caribe se encuentra en la construcción de posibilidades de interacciones distintas derivadas de las percepciones de realidades basadas en la propia historia y cultural del pueblo chino.

REFERENCIAS

- Adler, E. (1997). Seizing The Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3, 319-363.
- Adler, E. (2002). Constructivism and International Relations. En Carlsnaes, W., Risse, T. y Simmons, B. (Eds.), *Handbook of International Relations*, (pp. 95-118). Londres: Sage Publications.
- Al-Rodhan, K. (2007). A Critique of the China Threat Theory: A Systematic Analysis. *Asian Perspective*, 31 (3), 41-66.
- AMEXCID (2013). ¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo? [Versión electrónica]. Recuperado el 20 de junio de 2013, de <http://amexcid.mx/index.php/es/politica-mexicana-decid/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>
- Bautigam, D. (2009). *The Dragon Gift: The real story of China in Africa*. Oxford University Press: Oxford.
- Bijian, Z. (2005). China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status. *Foreign Affairs*, 84 (5), 18-24.
- Bin, Y. (2008). China's Harmonious World: Beyond Cultural Interpretations. *Journal of Chinese Political Science*, 13 (2). doi: 10.1007/s1366-0089020-z
- Bingguo, D. (2012). Stick to the Path of Peaceful Development. *Societas et Res Publica*, 1 (2), 15-29.
- Centro de Información por Internet de China (2013). *Viceprimer ministro chino pide aumentar cooperación agrícola* [Versión electrónica]. Recuperado de: http://www.google.com/news/url?sr=1&sa=t&ct2=es_mx%2F0_0_s_5_0_t&usq=AFQjCNGjptvw-ZouOIdurOmByr66D-T7Sg&did=af46adc848f0d59b&cid=52778343961958&ei=K7jIUyiGC-SZ8QGtCw&rt=STORY&vm=STANDARD&url=http%3A%2F%2Fspanish.china.org.cn%2Finternational%2Ftxt%2F2013-06%2F10%2Fcontent_29086224.htm
- Chai Yu, Liu Xiao Xue y Song Hong (2006). China y los acuerdos de libre comercio. *Revista del CEL: Comercio Exterior e Integración*, 7, 121-132.
- China Radio Internacional (2005). *Coexistencia pacífica: solicitud presentada por la historia* [Versión electrónica]. Recuperado de, <http://espanol.cri.cn/141/2005/04/20/1@58707.htm>
- Croce, A. (2009). *La cooperación internacional: una herramienta para el desarrollo* [Versión electrónica]. Recuperado el 20 de junio de 2013, de <http://imas2010.files.wordpress.com/2010/07/fernandez-ruben-tendencias-setiembre-2009.pdf>

- Chung, Chien-peng (2011). *China's Multilateral Cooperation in Asia and the Pacific: Institutionalizing Beijing's "Good Neighbour Policy"*. Londres: Routledge.
- El Financiero (2013, 9 de junio). México califica de "histórico" foro ministerial agrícola China-Latam [Versión electrónica]. Recuperado de, <http://www.elfinanciero.com.mx/component/content/article/44/17774.html>
- Feng, Z. (2012). *El mundo según Xi* [Versión electrónica]. Recuperado de, <http://www.project-syndicate.org/commentary/xi-jinping-and-china-s-foreign-policy-by-zhu-feng/spanish>
- Fernández, J. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo, una aproximación teórica-política*. Madrid: Fundación Carolina.
- Guo, S. (2006). Challenges and Opportunities for China's "Peaceful Rise". En Gou, Sujian (ed.). *China's "Peaceful Rise" in the 21st Century: Domestic and International Conditions* (pp. 1-16). Burlington VA: Ashgate Publishing Company.
- Grain (2012). *¿Quién alimentará a China: los agronegocios o sus propios agricultores? Las decisiones de Beijing repercuten alrededor del mundo* [Versión electrónica]. Barcelona: Grain. Recuperado de, <http://www.grain.org/es/article/entries/4559-quien-alimentara-a-china-los-agronegocios-o-sus-propios-agricultores-las-decisiones-en-beijing-repercuten-alrededor-del-mundo>
- Hua, X. (2013, Junio 10). China busca la integración agrícola con América Latina [Versión electrónica]. *Infolatam*. Recuperado de, <http://www.infolatam.com/2013/06/11/china-apuesta-a-la-integracion-agricola-con-america-latina/>
- Lemus, D. (2012). La Construcción de la Imagen de la Gran China y el discurso de la Cooperación Internacional: el caso del Foros sobre la Cooperación China-África. *México y la Cuenca del Pacífico*. 15,44.
- Li, X., y Worm, V. (2011). Building China's Soft Power for a Peaceful Rise. *Journal of Chinese Political Science*, 16 (1), 69-89. doi: 10.1007/s11366-010-9130-2
- Moyo, D. (2012). *Winner Take All: China's race for resources and what it means for the rest of the world*. Toronto: Harper Collines.
- Observatorio de la Política China (2013). China, América Latina y el Caribe buscan impulsar cooperación agrícola con "Declaración de Beijing" [Versión electrónica]. Recuperado de, <http://www.politica-china.org/nova.php?id=3888&lg=gal>
- Rodríguez, I. (2013). Foro de Beijing, un buen impulso a los vínculos chino-latinoamericanos. *Prensa Latina* [Versión electrónica].

- Recuperado de, http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&idioma=1&id=1520231&Itemid=1
- Santa Cruz, A. (2009). "Introducción". En Santa Cruz, A. (ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales* (p. 9 - 37). México: CIDE.
- Taylor, I. (2009). *China's New Role in Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46 (2), 391-425.
- Yue, J. (2008). Peaceful Rise of China: Myth or Reality? *International Politics*, 45 (4), 439-456. Recuperado de, doi: <http://0-dx.doi.org.millennium.itesm.mx/10.1057/ip.2008.13>
- Zehfuss, M. (2002). *Constructivism in International Relations: the politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAPÍTULO 5.
¿NEGOCIOS EN LA COOPERACIÓN? O ¿LA
COOPERACIÓN PARA LOS NEGOCIOS?:
ANÁLISIS DEL NEXO PÚBLICO-PRIVADO EN
EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA
MÉXICO-JAPÓN

Carlos Uscanga
UNAM

INTRODUCCIÓN

La política comercial de Japón marcó un cambio de rumbo al inicio de la primera década del siglo XXI. Mientras la vía multilateral eclipsaba para avanzar en los procesos de liberalización económica en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) frente al estancamiento de las discusiones de la Ronda de Doha, Tokio optaba por las negociaciones bilaterales y subregionales como el nuevo instrumento de su política económica exterior.

La adopción por Tokio de acuerdos de libre comercio de nueva generación -en la que se incluía el eje de cooperación -más las áreas tradicionales de liberalización comercial- daba un sello distintivo a su estrategia económica. Sin considerar el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con Singapur que tenía una naturaleza más acotada al excluir el sector agrícola, el firmado con México en septiembre del 2004 fue el primer instrumento comercial que no sólo ofrecía una desgravación arancelaria en sectores agrícolas, facilitaba el flujo de inversiones sino también ofertaba un conjunto de acciones de cooperación para el incremento de las capacidades humanas e institucionales de la industria mexicana para poder aprovechar de mejor manera su inserción en el complejo y exigente mercado japonés.

En ese sentido, el eje de cooperación y sus instrumentos operaciones se concentrarían en los programas identificados en el AAE bilateral. El papel de México como país de renta media y actor emergente en el sistema de cooperación internacional hizo que se reorientaran las acciones tradicionales de cooperación internacional para el desarrollo, en particular la Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA por sus siglas en inglés), desplegadas por JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón) hacia iniciativas más acotadas para ajustarlas a los sectores marcados en el acuerdo binacional.

De manera paralela, las políticas de ODA japonesa sufrirían para inicios del presente milenio de un cambio importante. El déficit del financiamiento para el desarrollo, el incremento de actores emergentes frente a la reducción de los fondos públicos para la cooperación internacional, generaba para Japón el redefinir sus estrategias en la materia. En primer lugar, la fusión entre JICA y el Banco de Cooperación Internacional de Japón (JBIC, por sus siglas en inglés) para concentrar las estrategias de cooperación técnica, económica y financiera. En segundo, establecer una alianza entre el gobierno japonés y los actores privados (Organizaciones de No Gubernamentales -ONGs-, Fundaciones y Empresas) para elaborar nuevos esquemas de colaboración en el terreno de la ODA.

En ese contexto, el capítulo busca explorar los diferentes planes de vinculación del sector privado y público dentro de la ODA, desde su proceso de evolución de la “ayuda atada” a la busca de una asociación público-privada para el desarrollo de proyectos de infraestructura, para después analizar la naturaleza particular que se manifiesta ese nexo - existente o las variantes que pueda haber- en el marco de los AAE negociados por Japón y en particular con México.

DE LA AYUDA ATADA

La relación entre la esfera pública y privada dentro del proceso de implementación en los programas de la Cooperación Internacional ha sufrido de diversas transformaciones en forma y contenido. En el caso de Japón, pueden identificarse cuatro etapas: la primera etapa de la evolución de la ODA de Japón se visualizó un fuerte vínculo con el sector empresarial dentro del diseño y gestión de sus programas de cooperación internacional. Durante su primera etapa (1954-1976)¹ mantuvo una orientación mercantilista cuya mejor expresión fue, sin lugar a dudas, la “ayuda atada” (*tide aid*). La práctica de la “ayuda atada” era generalizada entre los donadores donde las acciones de cooperación financiera, en la mayoría de los casos a través de préstamos blandos, en la realización de proyectos para el impulso del desarrollo de las naciones receptoras donde tenían como requisito -no escrito- que las empresas de los países oferentes fueran las encargadas de la implementación de las obras que en la mayoría de los casos se relacionaban a infraestructura.

De acuerdo con David Arase, durante la década de los 50s y 60s, la ODA bilateral de Japón partían de 5 principios fundamentales: el

¹ Esa primera etapa se le denomina “Catching up”, la segunda de 1977-1991, la tercera 1992-2202, la cuarta 2003-2007, y la última 2008 a la actualidad.

primero, la orientación a proyectos (*Project Orientation*) que totalizaban las dos terceras partes, el desarrollo de obras de infraestructura y estructuras productivas facilitaban, de acuerdo con el autor, la transferencia de los estándares técnicos y de negocios. En segundo, tenían una orientación geográfica, de manera prioritaria a la región de Asia Pacífico como resultado de los intereses económicos y políticos de la política exterior japonesa (Arase, s/f:4).

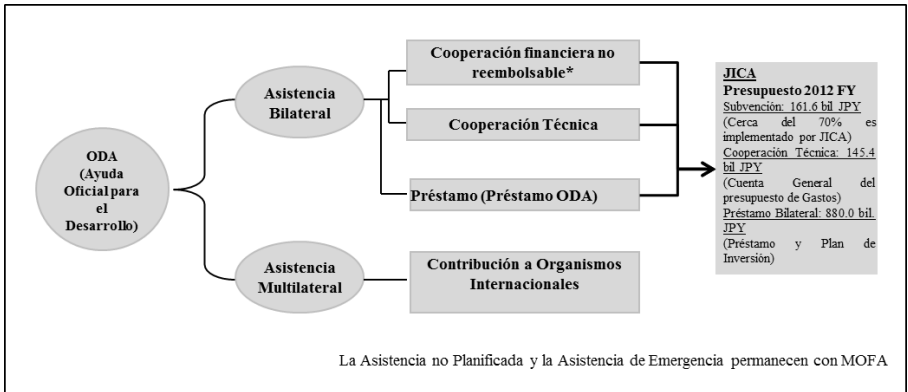
En tercero, procedimientos de asignación de la cooperación sustentado en solicitudes de la parte receptora. En ese contexto, las corporaciones japonesas podían realizar un cabildeo en la esfera gubernamental para emprender la solicitud, a través de los canales oficiales, al gobierno japonés. Arase menciona el caso de Mitsubishi. Esa corporación durante los años 60s presentó la idea de la construcción de un aeropuerto en Mombasa, Kenya, (para la compañía japonesa era una instalación vital para poder expandir sus estrategias de negocios) emprendiéndose un par de años después los estudios de factibilidad. Ante la imposibilidad de obtener el fondeo por parte del gobierno keniano, Mitsubishi inicia el cabildeo en Tokio que ante la petición del país africano, accede finalmente a establecer un préstamo blando en yenes para la edificación de esa instalación aeroportuaria, misma que estuvo a cargo de la empresa japonesa y que después de cinco años se logró finalizar.

En cuarto lugar, la existencia de un proceso de mayor descentralización por parte de los ministerios japoneses para la propuesta de proyectos de ODA, aunque predominaba la influencia del Ministerio de Finanzas (préstamos y peticiones de ayuda técnica), Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) y la Agencia de Planeación Económica. Por último, la decisión del gobierno de Japón de analizar caso por caso las propuestas de proyecto de cooperación dentro del proceso de toma de decisiones.

La estructura organización descansaba en la *Overseas Technical Cooperation Agency* creada en 1962 y su posterior transformación en JICA en 1972. Asimismo, la *Overseas Economic Cooperation Fund (OECF)* que se crea en 1961 para la asignación de préstamos blandos (a baja tasas de interés que el promedio comercial y de largo plazo) que podían financiar hasta el 70 por ciento del proyecto. En 1999, el OECF se integra al *Export-Import Bank of Japan*, para formar el *Japan Bank of International Cooperation (JBIC)*, misma que en octubre de 2008 se fusionó con JICA, generando una super agencia de cooperación que atiende tanto cuestiones de cooperación técnica, ayuda humanitaria, cooperación en temas globales como el co-financiamiento de proyectos de desarrollo. Bajo esa nueva estructura la ODA se divide en dos grandes

áreas: la primera de ayuda bilateral integrada por la cooperación financiera no reembolsable, cooperación técnica y préstamos ODA a tasas preferenciales y a largo plazo. La segunda, la asistencia bilateral que son fundamentalmente recursos aportados por el gobierno japonés a los Organismos Internacionales (véase Gráfica 1).

GRÁFICA 1. ESTRUCTURA DE LA ODA DE JAPÓN.



JICA
Presupuesto 2012 FY
Subvención: 161.6 bil JPY
(Cerca del 70% es implementado por JICA)
Cooperación Técnica: 145.4 bil JPY
(Cuenta General del presupuesto de Gastos)
Préstamo Bilateral: 880.0 bil JPY
(Préstamo y Plan de Inversión)

Fuente: Elaboración propia

LA FATIGA DE LA AYUDA Y ACTORES EMERGENTES

La segunda, se refiere a la diversificación de los actores de la cooperación internacional, particularmente de la sociedad civil, en la que se observa dos procesos. El primero, la crítica por las emergentes Organizaciones Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), fundaciones privadas y asociaciones de la sociedad civil en lo general de las políticas de Ayuda Atada por parte de los donadores tradicionales, en la que se buscaba que hubiera mayor transparencia y rendición de cuentas en la asignación de proyectos asignados a compañías privadas a través de licitaciones internacionales más abiertas. Por el otro, el papel de las mismas ONGD como actores que van a convertirse en oferente de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) ante la reducción de los flujos oficiales por parte de los donadores ante el fenómeno de la “fatiga de la ayuda” y los retos para mantener y justificar los flujos de capital orientados a la atención de los problemas crecientes de la ausencia de desarrollo.

En efecto, el cambio en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo implicó nuevas formas de asociación con la sociedad civil. En Japón, en 1989 se inician de manera ya más sistemática y organizada el trabajo con las ONGDs, generando cambios importantes en la misma estructura burocrática que atendida la ODA en Japón, en el 2002 se crea *Japan Platform* y JICA amplía las formulas de asociación en la gestión y evaluación de sus proyectos de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil (Uscanga, 2012:100-101).

En el 2010, se publicaron los resultados del grupo de trabajo multisectorial para la reforma de la ODA donde se presentaron cinco recomendaciones: la primera el cambio de ODA a Cooperación para el Desarrollo; la segunda, fortalecer la capacidad política en la área global; la tercera, ampliar las asociaciones con diversos actores expandir el total de los flujos de recursos hacia los países en desarrollo; la cuarta establecimiento de una nueva estrategia de cooperación para hacia: hacia una cooperación basada en redes y por último, cambiar hacia un modelo de apoyo al desarrollo educativo.

La tercera recomendación es importante ya que visualiza la mayor participación de actores emergentes de la cooperación como la variante descentralizada, incrementar el papel de las Universidades, ONGDs, fundaciones privadas y el sector empresarial en general. El documento apunta que:

[...] para cumplir con el objetivo fundamental de apoyar el desarrollo global, es crucial maximizar la transferencia de los recursos totales, incluidos los fondos, la tecnología y el conocimiento, a los países en desarrollo. No debemos competir por un trozo del pastel sino más bien expandir todo el pastel aumentando los diversos recursos humanos y financieros con destino a países en desarrollo. Para ello, es importante que el marco normativo básico para la cooperación al desarrollo que será compartida entre todos los actores interesados (GRIPS, 2010:10).

Es importante que el panel de expertos apuntaban que la mejor vinculación entre los actores redundaría en el mejor desarrollo de estrategias para ampliar los recursos humanos y financieros para el mejor desarrollo de los proyectos orientados a atender problemas de desarrollo, evitando así la duplicidad de los mismos y competencias innecesarias que redundarían en la mejor eficiencia y eficacia de los mismos.

PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIP

La tercera etapa general, se deriva de la anterior, donde se busca establecer nuevos mecanismos de asociación entre los gobiernos con las corporaciones para participación de nuevos esquemas de asociación para el mejor desenvolvimiento de los proyectos de cooperación en sus diferentes modalidades, tanto en estrategias de co-inversión para la implementación de proyectos “duros” de la cooperación como los relacionados a la atención de sectores vulnerables bajo otros medios que generen rentabilidad alejados del asistencialismo tradicional.

Dentro de la creación de la nueva JICA, se creó en octubre de 2008 de la OPSP (*Office of Private Sector Partnership*), como un instrumento de asociación y consulta con los empresarios donde se aceptan propuestas de proyectos de asociación público-privada (a través de la visión de ganar-ganar) para proyectos de desarrollo que pueden incluir varias fases combinando, en las diferentes momentos, cooperación técnica, cooperación económica y financiera.

El papel emergente de las empresas privadas en la agenda de la CID, se debe al cambio de la noción de las antiguas prácticas de filantropía al establecimiento de políticas de responsabilidad social corporativa como uno de los ejes de la visión y misión de las empresas en la actualidad. El interés en la participación de las fórmulas como la BOP (*Base of the Pyramid*)² (Miyazaki, 2013) y PPP (*Private Public Partnership*), además de poder estar cercano a lucrativos proyectos de infraestructura co financiado vía prestamos en el marco de la ODA.

JICA tiene ahora tres tipos de asociación; 1) mejoramiento del ambiente de negocios; 2) promoción de la participación privada en Infraestructura, y 3) colaboración con CSR y *BOP Business*. En la

² Diferentes acepciones pueden visualizarse de BOP. Pero la idea es poder atender los sectores menos favorecidos que representan la base de la pirámide, es decir personas con mayor vulnerabilidad a través de mecanismos de mercado, con acciones de responsabilidad social corporativa para atender los problemas de ausencia de desarrollo., es decir más allá de un esquema asistencialista establecer acciones para elevar los niveles de vida. De acuerdo con Instituto de Investigación Hitachi existen 4.4 billones de personas bajo esa clasificación que el 72 Por ciento de la población del mundo, las estrategias corporativas para atender ese segmento de consumidores requiere entender las características del sistema social y cultural del país pero garantizando 1) el establecimiento de una cadena de valor para identificar eficientemente los consumidores BOP; 2)hacer su parte para el combate a la pobreza, 3) hacer ganancias; 4) asegurar sustentabilidad.

primera, puede subdividirse en tres perspectivas de vinculación: a) infraestructura física (mejorar el ambiente de negocios a través del fortalecimiento de la infraestructura marítima, carretera, ferroviaria, red eléctrica y de abastecimiento de agua), b) institucional y organizacional (apoyando a la mejorar del sistema judicial, políticas y regulaciones y capacidades para promover la inversión primada y comercio); y c) recursos humanos para el desarrollo industrial.

El segundo tipo tiene dos variantes: I) coordinación física proveyendo programas de cooperación para el desarrollo para infraestructura pública vinculado proyectos BOOT (*Build Own Operate Transfer*) donde la ODA apoya inversiones públicas, mientras que las empresas privadas se orientan a IPP/BOT (*Independent Power Producers /Build Operate Transfer*); II) la coordinación secuencial “Apoyo a contratación externa o la prestación de concesión en relación con operaciones de las instalaciones desarrolladas con fondos de la AOD”.

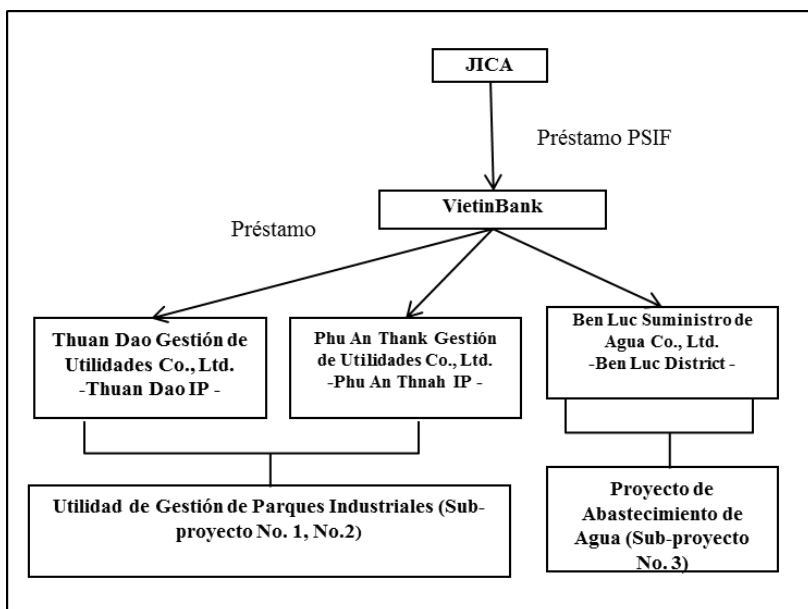
El tercer lugar, las colaboraciones con CSR bajo la figura de cooperar con las compañías para sus programas de desarrollo social y de comunidades locales, uso de fondos, equipo y recursos humanos para los proyectos financiados por JICA, y acciones de asistencia técnica para la prevención de problemas de salud y mejoramiento de condiciones laborales. Colaboración de negocios BOP en áreas de microfinanzas, educación a los consumidores, mejoramiento de regulaciones relacionadas a las actividades BOP (JICA, 2013).

Un ejemplo de las acciones de co-inversión dentro del marco de los PSIF³ de JICA donde se visualiza la participación de de la asociación Pública-Privada es el caso de Vietnam para el desarrollo de parques industriales y de abastecimiento de agua donde participa empresas privadas japonesas y locales, junto a instituciones bancarias de Vietnam y JICA (Véase Gráfico 2) (JICA, 2013b).

³ Los “PSIF se lleva a cabo de dos formas: préstamos y aportes de capital. JICA prestará hasta el 70 por ciento del capital total para proyectos de inversión (en yenes japoneses) y hasta 80 por ciento en algunos casos especiales, con una tasa de interés anual del 2 por ciento en 20 años, con un período de gracia de 5 años. En caso de que el proyecto se ejecuta en aportación de capital, JICA se mantendrá como máximo el 25 por ciento del capital.

GRÁFICO 2. EXPANSIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE INVERSIONES DEL SECTOR PRIVADO (PSIF).

Título	Utilidad de Gestión de Parques Industriales y Proyectos de Abastecimiento de Agua
Acuerdo	Enero 2013
Descripción	Tratamiento de Aguas residuales, abastecimiento de agua (aguas superficiales), suministro de energía en parques industriales (Phu An Thanh & Thuan Dao II)
Plan	JICA > VietinBank > tres entidades de propósito especial



Fuente: Elaboración propia con datos de JICA, 2013.

AAE: CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES BAJO LA FÓRMULA PÚBLICO-PRIVADAS

La cuarta etapa puede identificarse como los esfuerzos de Japón para el uso sus políticas de cooperación internacional canalizada a través de sus Acuerdos de Asociación Económica que tiene firmados con 12

países (Singapur, México, Malasia, Chile Tailandia, Indonesia, Brunei, Filipinas Suiza, Vietnam. India y Perú) y uno con la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia. Lo anterior es significativo debido que esos instrumentos, al contener un componente de cooperación, crear las condiciones para que las principios de libre comercio y mayor flujo de inversiones puedan ser más operativos en mercados con un menor desarrollo relativo a través del incremento de las capacidades individuales, sociales e institucionales.

Un caso que ilustra de manera clara lo anterior es el Acuerdo de Asociación Económica México y Japón (AAEMJ), firmado en septiembre de 2004 cuya entrada en vigor fue en abril del 2005. El eje de cooperación fue un instrumento no sólo dentro de la negociación bajo el principio de subsidiaridad sino también para canalizar y focalizar las acciones en la materia con México que ya había dejado su posición de receptor neto de cooperación por su calidad de país de renta media alta.

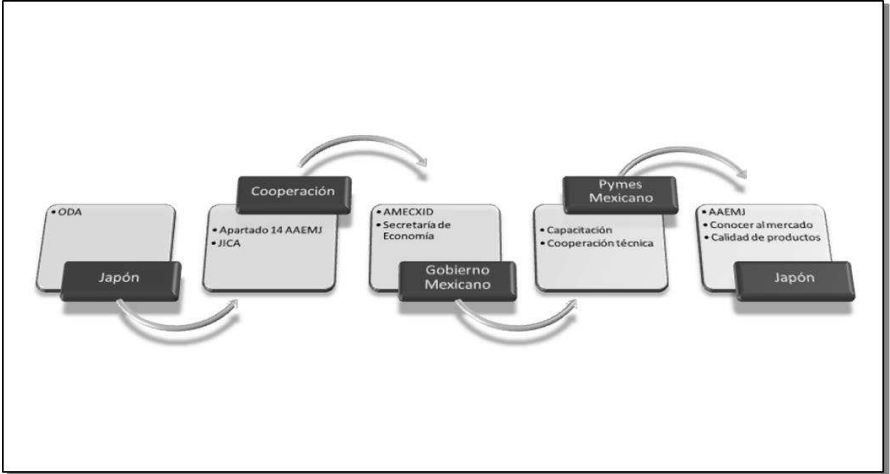
Los programas de ODA japonesa en México se pueden agrupar en tres grandes áreas prioritarias: la primera, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y la industria soporte; la segunda vinculada al fortalecimiento de medidas concernientes al cambio climático global, y la tercera otras acciones en el marco del *Japan-Mexico Partnership Program* (JMPP) relacionadas a cooperación triangular, programa de capacitación de becarios mexicanos a través del *Japan-Mexico Training Program for the Strategic Global Partnership* (JMTPSGP), así como de otros proyectos de capacitación y asistencia técnica.

Las acciones de la ODA en su primera área prioritaria están orientadas a dar respuesta los compromisos de cooperación bilateral del apartado 14 del AAEMJ. Las acciones de cooperación representan un eje transversal para propiciar un medio en la ampliación de los flujos comerciales y de negocios por parte de México a través de la capacitación de sus pequeñas y medianas, ampliar la capacitación para el conocimiento del mercado japonés y el fomento de la cultura de negocios orientada a las características particulares de Japón.

En interesante que la vinculación entre la cooperación y los negocios, a diferencia de los nexos ya explicados, no se realizan de manera directa. Es decir, el uso de recursos públicos de la cooperación japonesa se invierte a través de bajo la coordinación gubernamental, bajo modalidades de capacitación para que sectores privados del país receptor, incrementen su conocimiento para conocer al exigente mercado japonés. Es una práctica inédita de los AAE de nueva generación que buscan a diferencia del tradicional TLC establecer acciones de intervención concertada para que los actores económicos puedan aprovechar más las

disposiciones de apertura del mercado japonés y de mejorar las condiciones – en términos de la mejor capacitación de la mano de obra y la posibilidad de buscar proveedores locales- dentro de las inversiones privadas provenientes de las corporaciones japonesas. (Véase Diagrama 1)

DIAGRAMA 1



Fuente: Elaboración propia.

El apartado 14 del AAEMJ contiene 9 ejes de acción en materia en: a) promoción del comercio e inversión; 2) industria de soporte; 3) pequeñas y medianas empresas; 4) ciencia y tecnología; 5) educación técnica y vocacional y capacitación; 6) propiedad industrial; 7) agricultura; 8) turismo ; 9) medio ambiente. A través de JICA ha utilizado diversas modalidades para como el envío de voluntarios (veteranos y jóvenes), el oferta de cursos de especialización, el apoyo para la celebración de seminarios o talleres, el financiamiento de proyectos sustentados en la cooperación técnica y para el desarrollo de ciencias y tecnología. Durante el periodo de 2005 a 2012 se han financiado 15 proyectos de cooperación técnica, se han enviado a 39 voluntarios veteranos y 4 jóvenes, además se han ofertado 209 cursos cuyos mexicanos beneficiados han sido de 304 (Véase Tabla 1) .

Dentro de los proyectos existentes dentro del área para el apoyo de PYMES e industria soporte destacan tres en la modalidades de

cooperación técnica: *Project for Human Resource Development in the Technology of Plastic Transformation*, *Project for Automotive Supply Chain Development in Mexico* y *Issue-Based Training for Strengthening the Competitiveness of SMEs the Supporting Industry*. Uno bajo la modalidad de PPP, *Project for Human Resource Development for the Electronics Industry in Maquiladora Zone in Baja California* y el último bajo la figura de veteranos voluntarios *Groups for Quality Control and Production Improvements*. Esas acciones se complementan con la capacitación de recursos humanos llevados a cabo en el programa JMTPSGP.

Es preciso abordar el relacionado para el implementación de recursos humanos en la industria de la electrónica bajo la figura de PPP y la modalidad de asociación tecnológica que se desarrolló del 28 de noviembre de 2010 al 28 de abril de 2012, donde participó la Secretaría de Desarrollo Económico y la Dirección general de Educación Técnica e Industrial de la Secretaria de Educación Pública del estado de Baja California, junto con la Asociación Japonesa de Maquiladores (AJM) integrada por 68 empresas. El proyecto buscaba mejorar los niveles de formación tecnológica a fin de tener una mejor mano de obra y más estable que trabaje en esas empresas, así como eliminar la distancia entre lo aprendido en las instituciones de educación técnica y superior con las necesidades específicas de perfiles profesionales que requiere la industria maquiladora.

Para tal efecto, la AJM donó a las escuelas para realizar prácticas de equipos de entrenamientos de equipos electrónicos y electrónicos no sólo para obtener habilidades técnicos especializados sino también poder entender los procesos internos de la empresa para labores de dirección. JICA aportó el envío de dos especialistas para asesoría técnica en desarrollo empresarial y formación de recursos humanos. El gobierno de Baja California, apoyo logístico y de personal académico para su formación y el esfuerzo de la modificación de los planes de estudio de su sistema de educación tecnológica.

Si bien el proyecto fue uno de los primeros en el marco de PPP, se sustentó en acciones de colaboración en el ámbito de la cooperación técnica, limitando a la iniciativa privada el proveer, a través de donaciones, equipo requerido para la capacitación. En el proyecto fundamentalmente participaron filiales de empresas japonesas que operan en la zona de Tijuana sin la participación de empresas con capital mexicano.

Otro caso de proyecto PPP fue el llevado a cabo por JICA y la Corporación Terutomo (líder en la producción de equipo y materiales médicos) orientado a la capacitación de médicos mexicanos en el Hospital

General de Shonan Kamakura sobre las técnicas sobre la nueva generación de catéteres de esa empresa japonesa. El gobierno mexicano se limitó al envío de los becarios, es decir como proveedor de recursos humanos especializados para su capacitación provenientes de sus diferentes sistemas públicos de salud.

**TABLA 1. ACTIVIDADES REALIZADAS POR JICA EN EL MARCO DEL DE CAPITULO 14,
 “COOPERACIÓN BILATERAL” DEL ACUERDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ASOCIACIÓN
 ECONÓMICA ENTRE MÉXICO Y JAPÓN 2005-2012.**

Actividad	Voluntarios “Senior”	Voluntarios Jóvenes	Cursos ofertados	Becarios en los Cursos	Cooperación Técnica (proyectos)	Investigación en Ciencia y Tecnología	Seminarios, conferencias y cursos
Promoción del Comercio e Inversión	3	0	17	22	2	0	0
Industria de Soporte	13	0	19	34	2	0	0
Pequeñas y Medianas Empresas	4	0	33	43	2	0	0
Ciencia y tecnología	0	0	20	54	0	2	0
Educación Técnica y Vocacional y Capacitación	16	0	15	21	1	0	2
Propiedad Industrial	0	0	7	13	0	0	0
Agricultura	0	0	16	22	1	0	0
Turismo	0	0	7	7	0	0	0
Medio Ambiente	3	4	75	88	7	0	1
Total	39	4	209	304	15	2	3

Fuente: Elaboración del autor en base a JICA-México.

Bajo esas iniciativas, JICA busca generar mejores condiciones a través de iniciativas de fomento de capacidades individuales e institucionales que permeen en mejor capacitación de recursos humanos con habilidades y destrezas para los negocios con Japón. El programa de voluntarios veteranos ha sido emblemático en el envío a México de trabajadores con experiencia la mayoría jubilados- para capacitar a empleados de diversas medianas, pequeñas y microempresas sobre las formas de administración de procesos administrativos, el mejoramiento de la calidad de los productos y el entendimiento de los parámetros para el uso de tecnologías en el mejoramiento de sus esquemas productivos.

Los resultados después de 8 años de la entrada en vigor del AAE M-J ha sido diferenciado, algunas empresas han logrado identificar de manera más clara que para relacionarse con una corporación japonesa se requiere comprender la naturaleza particular del vínculo de negocios, lo que implica el mismo y sobre todo los compromisos que se establecen. Sin embargo, la ausencia de integración entre las políticas gubernamentales y los compromisos (muchas veces volátiles) de los empresarios mexicanos originan que los esfuerzos de intervención a través de proveer capacitación, elaboración de proyectos, en envío de voluntarios, etc., después no tengan un efecto multiplicador limitándose en iniciativas aisladas y sin mayor trascendencia en modificar las prácticas de negocios.

A pesar de la creación del AMEXCID, todavía se ve lejana la posibilidad de ampliar el nivel de México (si bien la fórmula de la cooperación triangular ha resultado en algunos dividendos positivos) como actor emergente en el sistema del CID, pueda elevar el plano de la asociación pública- privada con Japón, participando corporaciones mexicanas como pares en proyectos co-financiados por JICA en otras latitudes para participar en importantes proyectos de desarrollo. Mientras tanto, el país se conformará en ser receptor, mismas que se han canalizado, en su mayoría en las iniciativas de asociación pública-privada relacionados a capacitación técnica en el marco de la AAE.

REFERENCIAS

- Arase, D. (S/I). Public-Private sector interest coordination in Japan's ODA. *En Pacific Affairs*, 67 (2).
- JICA, *JICA's Partnership with the Private Sector* (2013). Recuperado el 8 de Julio de 2013, de http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/partnership/c8h0vm0000011mgr-att/part01.pdf
- JICA *Provides Soft Loans for Private Sector* (2013). Vietnam: Chamber of Commerce and Industry. Recuperado el 8 de Julio de 2013 de, http://vccinews.com/news_detail.asp?news_id=26350
- National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS). (Junio, 2010). *Multi-Sectoral Task Force for the Reform of Japanese ODA, ODA Reform: Five Recommendations -Moving into the 21st century*
- Shingo Miyazaki. (2013). *BOP Business in developing countries*, Hitachi Reserach Institute [Versión electrónica]. Recuperado el 8 de Julio de 2013, de http://www.hitachi-hri.com/english/research/organ/vol05_02/index.html
- Uscanga, C. (2012). Repensando la Cooperación Internacional para el Desarrollo de Japón: ¿ hacer más con Menos? En Lemus, D. y Loaiza, M. *Sociedad Civil, Democratización y cooperación internacional para el desarrollo en los mundos regionales 3*, México: ITESM, 2012.100-101.

CAPÍTULO 6. ORGANIZACIONES CIVILES, GOBIERNOS LOCALES y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LA REGION FRONTERIZA MÉXICO -ESTADOS UNIDOS

*Marcela Reyes Ruiz,
Kenia M. Ramírez Meda,
Yair Hernández Peña
Universidad Autónoma de Baja California*

RESUMEN

Este capítulo presenta la cooperación descentralizada de los diversos actores: organizaciones, civiles, gobiernos locales y sector privado en la región fronteriza México Estados Unidos. El análisis se centrará en los complejos nexos entre las relaciones de los actores y las estructuras que afectan la dinámica y los cambios en la organización espacial. Se muestra que la clave para el desarrollo y la cooperación descentralizada transfronteriza va a estar determinado por el papel que juegan los activos locales: actores, la organización y la flexibilidad en el trabajo; con instituciones locales y regionales fuertes.

Palabras claves: OSCs, Gobiernos Locales y Cooperación Descentralizada.

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene el objetivo de mostrar la cooperación descentralizada de los diversos actores: organizaciones, civiles, gobiernos locales y sector privado en la región fronteriza México- Estados Unidos. El análisis se centrará en los complejos nexos entre las relaciones de los actores y las estructuras que afectan la dinámica y los cambios en la organización espacial. Se muestra que la clave para el desarrollo y la cooperación descentralizada transfronteriza va a estar determinado por el papel que juegan los activos locales: actores, la organización y la flexibilidad en el trabajo; con instituciones locales y regionales fuertes.

Se subraya la cooperación entre los propios gobiernos locales de la región transfronteriza entre México y Estados Unidos de América (EUA) y

¹ La cooperación descentralizada en los gobiernos locales en América Latina; del Sur y Centro son incipientes, puntuales y selectivos. Los crecientes niveles de organización y asociación de los gobiernos latinoamericanos a nivel nacional, subregional y mundial son fenómenos recientes inducidos por la cooperación

la que se da hacia las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) ya sea, desde un gobierno local, el propio gobierno federal a través de sus dependencias gubernamentales o la que proviene de organismos internacionales gubernamentales o no.

Si bien, en la actualidad, las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación no gubernamentales desempeñan un papel cada vez más importante en el ámbito de la cooperación internacional llevando a cabo diversas actividades (Sánchez pág.153). Son los gobiernos locales quienes tienen la gran responsabilidad de conducir su desarrollo local y este lo hacen mediante redes de ayuda y demás.

Pocos son los documentos que abordan las variables que este texto tratará a lo largo de sus páginas, presentando primero un marco conceptual y teórico; posteriormente muestra un panorama actual sobre la cooperación de los gobiernos locales- municipales y estatales, cooperación que se da con sus contrapartes estadounidenses y bajo el marco legal del acuerdo interinstitucional, se aborda desde la cuantificación y ordenación de tales instrumentos; después se encuentra la situación de las OSC desde su marco jurídico, ejemplos de casos y algunas formas de cooperación desarrollada entre estos actores con otros (con gobiernos locales, organismos internacionales y agencias de cooperación de países desarrollados); también se proponen una serie de puntos denominados retos y desafíos y; finalmente se dan breves conclusiones.

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización a nivel mundial tiene su origen debido a tres factores que pueden combinar entre sí: a) la necesidad del nuevo orden mundial, b) el desarrollo de la tecnología en las áreas de comunicaciones e informática y c) una nueva concepción ética y moral que acepta la heterogeneidad social (Millán, 1991:2 en Figueroa, 2008:60). Por su parte Jordi Borja argumenta lo siguiente respecto a lo que empuja hoy en día hacia la descentralización:

[...] 1) crisis de representación política del Estado moderno. La creciente complejidad y diversidad de sus funciones, y la incorporación como sujeto activo del Estado democrático de la gran mayoría de los grupos sociales ha dado lugar a que los

internacional descentralizada, en especial la cooperación transfronteriza. Ejemplo de ellos son las fronteras de Monte Caseros, Argentina, Bella Unión, Uruguay y Barra do Quaraí, Brasil (Oddone: 2013).

mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en causas estrechos e insatisfactorios; 2) Las grandes administraciones públicas han sido objeto de una fuerte crítica de carácter tecnocrático; 3) La existencia de desigualdades (renta, equipamiento, satisfactores económicos, sociales, políticos) que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales; 4) en las últimas décadas, a medida que las nuevas tecnologías (sobre todo los medios de comunicación social) uniformizan la difusión de productos culturales de pautas de comportamiento, se ha producido una reacción- complementaria, más que antagónica- favorable a la recuperación o construcción de las actividades locales: desde los signos y símbolos hasta las formas de vida comunitaria; y 5) las crisis económicas ha acentuado las tendencias descentralizadoras. Los corporativismos (sociales y territoriales (y la fragmentación social requieren un representante y un interlocutor estatal próximo y diversificado (Figueroa, 2008: 60-61).

Por descentralización² del Estado, se debe entender como la transferencia tanto de facultades, de poder político, de capacidades y sobre todo de recursos económicos desde la federación hacia las entidades federativas y los municipios, esto por escrito y con ello dando un fundamento jurídico- legal para la actuación de estos actores gubernamentales desde lo local.³

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

² Oxhorn considera fundamental “la descentralización es entendida como la transferencia de la poderes a diversos niveles; desde el gobierno central para el gobierno subnacional (Oxhorn, 2004:7). Parte importante de la descentralización es la construcción social de la ciudadanía, enfatizando la dinámica natural de la descentralización y el potencial para abrir hasta las políticas más limitadas a nivel local y la aproximación a la descentralización democrática. Una de los aspectos negativos que trae con consigo la descentralización a través de la privatización de áreas y servicios de la sociedad civil” En este sentido la participación ciudadana de las OSC se torna esencial con estrategia útil de la descentralización para compartir con el Edo la responsabilidad en la ejecución y mejora de los servicios públicos, que sean más efectivos e inclusivos los esfuerzos de desarrollo local para reducir la pobreza (Cos-Montiel,2006).

³ Implica por un lado, como oferta vertical descendente desde el Estado Nación a la sociedad civil, en la cual este otorga una serie de competencias a los gobiernos y las comunidades locales. Por otro lado como demanda vertical ascendente desde la sociedad civil al Estado-Nación que reclama mayor autonomía en la toma de decisiones locales (Oddone; 2013).

La definición de la cooperación descentralizada según Alfonso Duboir (s/f) se concibe en dos sentidos, en uno estricto, es decir a la cooperación realizada por las administraciones que se da desde los gobiernos a nivel local (estatal, municipal), inclusive desde los gobiernos autónomos y las diputaciones locales; el otro, en el sentido amplio, donde se da el nuevo enfoque de cooperación y pone énfasis en la descentralización de las iniciativas, se incorpora a nuevos actores de la sociedad civil en las actividades de su propio desarrollo. Esto último aunado al binomio democratización- descentralización vistos como dos procesos que actualmente se encuentran instalados en muchos países, lo que implica la actuación de nuevos agentes en estos países en desarrollo, entre ellos se encuentran: los sindicatos, agrupaciones de productores, asociaciones vecinales, etc.

Otra definición de cooperación descentralizada, es la del Fondo Extremeño de Cooperación Local al Desarrollo (FELCODE), donde esta actividad es la que realizan o promueven los poderes descentralizados- los ayuntamientos, diputaciones, cabildos, gobiernos estatales (o estadales), exclusivamente, directa o conjuntamente con entidades ciudadanas como las ONG o movimientos sociales, y también con otras entidades como las universidades o centros de investigación (Fuentes y González, 2003).

En el plano internacional, la cooperación descentralizada se reconoce y adopta, y por ende a los actores que participan en su proceso, estos pueden ser de la sociedad civil como gubernamentales locales (municipios y entidades federativas). Es de manera institucional el Programa de Acción de Accra (PAA)⁴ originado en 2008 en África (Ghana), donde los gobiernos descentralizados representados por la Federación Canadiense de Municipalidades (Martínez y Santander en Sanahuja, 2009) junto a los actores clásicos de la cooperación internacional- los Estados, que reconocen a través de tal Programa, la importancia de los gobiernos descentralizados y de las OSC como actores estratégicos del y para el desarrollo desde sus territorios.

La propuesta de la cooperación descentralizada es hacer participe en el desarrollo social y económico de los países en desarrollo a todos

⁴ A tal Programa le antecedió la Declaración de París en 2005. El PAA supone la revisión e incorporación de actores de la sociedad civil y de gobiernos locales- municipios y estados. Además, los donantes se comprometieron a respaldar la capacidad de otros actores involucrados en el desarrollo como lo son: parlamentos, gobiernos centrales y por supuesto, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de investigación, medios y el sector privado.

aquellos agente participativos (gubernamentales o no) que se encuentran en el nivel local, por ejemplo las organizaciones no gubernamentales, las administraciones públicas descentralizadas, las asociaciones de profesionales, las cooperativas, las empresas, los sindicatos, las universidades, entre otras.

Características de la Cooperación descentralizada

Con base en la revisión de los autores se presentan los rasgos principales de la cooperación descentralizada:

1. Desvinculada de los intereses comerciales, políticos, económicos y geopolíticos
2. Cooperación especializada focalizada en el desarrollo.
3. Fomenta la participación cívica, popular, ciudadanía en los países receptores
4. La territorialización de los actuales movimientos sociales y populares
5. Sensibilización y la educación para el desarrollo.
7. Fortalecimiento del poder local,⁵
8. Proceso planificado, coordinado, integral y participativo.
8. Objetivos desde y para lo local,
9. Interrelación con lo estatal e internacional. (Del Olmo, et al., 2006).

GLOBALIZACION Y DESCENTRALIZACION: SU IMPACTO A NIVEL REGIONAL Y LOCAL

Raimo (2001) y Pavlakovich (2001) abordan el impacto de la globalización en las regiones y ciudades; los cambios en el espacio, el territorio y la soberanía⁶, especialmente en el número, naturaleza jurídica y social de los

⁵ En la cooperación descentralizada son elementos esenciales para que incidan en el desarrollo local :a)Priorización de territorios locales específicos, b)La especialización ,c) Compromiso a largo plazo con los territorios,c) Planificación Estratégica integral y gradual) Priorización sectorial, e)Incidencia específica sobre el poder local,f) Concentración de recursos financieros y humanos en las Estrategias Territoriales.g)Acompañamiento del proceso local incluso más allá de su propio ámbito, De lo anterior se resume que la cooperación descentralizada implica a nivel local; mayores capacidades de los gobiernos para lograr una cooperación estratégica y de mayor alcance con perspectiva largo plazo; centrada en el desarrollo local de acuerdo al tamaño, calidad de la cooperación y enfoque estratégico de desarrollo internacional (Fernández, 2006).

⁶ Coe (2004) aborda la relación del desarrollo regional y la globalización poniendo énfasis sobre la importancia de las instituciones locales y su capacidad para mantenerse y adecuarse a los cambios globales. Se analiza desde la perspectiva de las redes la conexiones entre los procesos de globalización, su imbricación con las

actores o sujetos de la política internacional. La globalización ha permitido que los actores no gubernamentales y estatales subnacionales, que no cuentan con aparatos institucionales para dirigir sus procesos de concertación y negociación internacional, emerjan en la escena internacional, con intereses propios y con una creciente capacidad de acción diplomática (Rodríguez, s/f).

Ugo Pipitone en Rodríguez (s/f) analiza el proceso de revalorización de lo local y lo regional al interior de los estados nacionales, donde se observa la recomposición de las bases espaciales de la organización social y estructuración del poder político, a nivel nacional e internacional. En este marco la cooperación descentralizada parte de la idea que: el desarrollo local y el fortalecimiento de la capacidad institucional de la gobernanza en las regiones, provincias y municipios, es una labor que compromete a todos: al Estado, mercados, gobiernos locales, instituciones, empresariados locales, sindicatos, asociaciones empresariales, profesionales, juventudes y familias. Es decir, un conjunto plural de instituciones, organizaciones y los propios habitantes; esta visión supone una gestión participativa en la elaboración y ejecución de proyectos y un empoderamiento de los derechos de los ciudadanos.

La cooperación descentralizada busca fortalecer las capacidades sociales locales, la autonomía, la capacidad institucional de los gobiernos locales y regionales. Su capacidad de adopción de decisiones, de planeación estratégica de sus metas de desarrollo, de sus legislaciones, gestión, inversión y de rendición de cuentas. La cual implica la participación de los gobiernos subnacionales y entidades no estatales; que es una modalidad de relacionamiento internacional distinta de la ayuda oficial al desarrollo, la cooperación técnica internacional o la cooperación internacional para el desarrollo, las cuales están constituidas

redes de producción transnacionales de redes locales y regionales y la manera en como el desarrollo regional se potencializan a través de la creación de valor, fortalecimiento de los activos locales. Es clave para el desarrollo regional los actores locales, la organización y la flexibilidad en el trabajo, con instituciones locales y regionales fuertes (Nuevo institucionalismo) (Coe, Neil M,2004). También Wai Chung:2004 trabaja la teoría relacional que enfatiza la importancia de los activos y la factores no económicos como son reglas locales, conocimiento, convenciones y el contexto que permiten explicar la localización y aglomeración de firmas con el subsecuente impacto en el desarrollo local y regional (Wai Chung Young, 2004).

por flujos de cooperación de gobierno a gobierno que es una esfera de competencia del estado nacional.

DESARROLLO TRANSFRONTERIZO Y DESARROLLO LOCAL

El desarrollo local es la base de la cooperación descentralizada, es un proceso multidimensional que da valor a los activos y potencialidades de los territorios (recursos humanos, naturales, económicos, e institucionales), que los gobiernos locales democráticos han de liderar, propiciando la participación de todos los actores implicados... para avanzar hacia un desarrollo local, con equidad y sostenibilidad, no se puede ignorar las dinámicas existentes: territorios nacionales, etc. Y por lo tanto se ha de incorporar una visión estratégica a medio y largo plazo (Del Olmo, et al, 2006).

Para Fernández lo local tiene un papel fundamental tanto en la puesta en marcha de iniciativas basadas en valores diferentes como en la creación de activos social, económica y políticamente. Si bien el desarrollo local no pretende tener un efecto directo en los grandes problemas mundiales, si puede y debe ser parte de las estrategias globales de transformación, generando mujeres y hombres que defienden sus derechos no solo en lo local, sino ante el Estado y nivel internacional.

Además ofrece la posibilidad de hacerlo desde una perspectiva sólida, de abajo hacia arriba. Y en base a la participación activa y vinculada en lo concreto pero también en lo general. Si lo estatal o internacional no son capaces en la mayoría de los casos, de legitimarse y de garantizar procesos realmente democráticos y participativos, lo local es donde se desarrollan los procesos de la mayoría de la población, tiene una gran potencialidad para construir vías solidaridad; la territorialización de los actuales movimientos sociales y populares es el rasgo principal de estos sujetos (González, 2006).

Atributos:

- Tiene un grado de autonomía para centrarse en el desarrollo de los territorios con los que opera.
- Posee mayor autonomía para cooperar con quien y lo considere adecuado.
- La cooperación es tal al tratar bilateralmente con los estados poco activos.

- Puede decidir con que institución, movimiento, organización trabaja, y establece con estos el dialogo para aunar objetivos con las capacidades con las que cuenta la cooperación.
- Tiene mayor capacidad de generar alianzas estratégicas.
- Esta relación más directa con la población sujeto de desarrollo, y las relaciones que, aunque no de manera planificada,
- Establece alianzas basadas en la confianza mutua, premisa fundamental para acompañar cualquier proceso.
- Tiene mayor capacidad de coordinar acciones y generar más apoyos más allá de lo económico.
- La cooperación desarrollada por instituciones descentralizadas posee la potencialidad de coordinar de manera más afectivas a los agentes que participan en su política.

ACTORES QUE PARTICIPAN EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Por actores,⁷ debe entender no solo al gobierno local, sino también a todos los sectores de la sociedad civil, empresas y demás asociaciones y entidades relevantes que participan en la vida del territorio. Son importantes las ONGs, universidades, escuelas, sindicatos, cámaras de comercio, e industria, asociaciones, hospitales, cooperativas, gremios, institutos, parques naturales, clubes deportivos, grupos culturales, colegios profesionales, iglesias y grupos de ciudadanos.

Los primeros hermanamientos entre ciudades, al inicio de lo que hoy conocemos como cooperación descentralizada, consistieron en promoción de intercambios directos entre este tipo de instituciones.

⁷ Un actor es cualquier individuo, grupo social o institución interesado en el desarrollo de un territorio. se tienen las siguientes tipologías: a) las características estructurales, b) los objetivos, los intereses respectivos ante la problemática examinada, c) las relaciones de poder, que corresponde a la capacidad que un actor tiene en hacer actuar a otro actor. Los recursos del poder son la competencia, el control de las relaciones al medio ambiente, el control de las comunicaciones, de los conocimientos de las normas de funcionamiento del sistema, y d) las estrategias. Diferentes actores o grupos de actores pueden tener los mismos objetivos, pero estrategias (conjunto de las acciones para alcanzar el objetivo y diversas (FAO, 2005).

Organizaciones de la Sociedad Civil

Para abordar el concepto de OSC se consideró pertinente dar un esbozo breve sobre lo que es sociedad civil, así esta se entiende como la ciudadanía, esfera societal y pública de relaciones sociales entre personas, familias y Estado (Bekart 1999 en Sánchez 2012: 139). En nuestro país según Sánchez (2012) se habla de dos posturas de la sociedad civil, por un lado se tienen las nociones de “tercer sector”, “sector solidario” o “sector no-lucrativo” y por otro lado, quienes defienden la noción de “organizaciones de la sociedad civil, para el caso de este trabajo se utilizará la segunda postura, puesto que es de mayor utilidad. Es así que el primero concepto a abordar el de, organizaciones de la sociedad civil, definidas como grupos de individuos constituidos para hacer acciones de defensa, promoción y respeto a los derechos humanos, de apoyo o asistencia a terceros sin fines de lucro donde al fin de cuentas se persiguen beneficios sociales y/o colectivos (INDESOL en Pérez, 2010: 16).

En torno al quehacer de las OSC, estas por un lado se asumen como entidades autónomas respecto al sistema político y al mercado y, por el otro como interesadas por incidir en los asuntos públicos (Ibíd.: 141). En este sentido para Olvera (en Sánchez, 2011: 142), las OSC se visualizan como actores que tienen una vocación de intervención en el espacio público para contribuir con la resolución de problemas derivados de la deficiencia de actuación por parte del Estado, así como de las consecuencias negativas del mercado. Cabe puntualizar que dentro de esta categoría entran tres tipos de clasificación para estas instituciones sociales, la primera son asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos humanos; la segunda clasificación tiene que ver con organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad y como tercera, las asociaciones que versan sobre la asistencia privada. De tal clasificación se trabajará con la segunda.

Gobiernos locales

Por gobiernos locales, se entiende a la unidad político- administrativa dentro de un espacio nacional, entendido espacio como territorio en nuestro país los podemos llamar municipios y entidad federativa. Los gobiernos locales se insertan cada vez más en el esquema internacional, dándose a conocer como actores de la cooperación descentralizada. Estos surgen ante el desafío de operar en contextos internacionalizados dadas las valiosas oportunidades que estos le representan: “la cooperación internacional entre los gobiernos subestatales aparece así como un fenómeno emergente, dinámico y complejo, qué está transformando la práctica de los agentes locales al mismo tiempo que ofrece al mundo de la

cooperación nuevas perspectivas y modelos innovadores” (Delgadillo, Segura y Ayala, 2012:115).

SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA FRONTERA MÉXICO- EUA.

Lo local, donde el gobierno y por ende su administración ha venido convirtiéndose en un nivel estratégico desde la búsqueda de la eficiencia en la gestión pública, pasando por el aspecto económico hasta ser actor clave en la planeación del desarrollo que se requiere en su demarcación territorial, incluso mantener una gobernabilidad en la relación Estado-sociedad.

En el marco de los procesos de descentralización, los municipios no sólo han asumido nuevas responsabilidades, sino una nueva institucionalidad jurídica vinculada a promover el desarrollo de lo local y del bienestar de la ciudadanía anclada en cada una de las comunidades locales.

En México la cooperación descentralizada que pueden hacer los gobiernos locales (municipios y estados) existe jurídicamente en el *Acuerdo Interinstitucional*⁸, establecido en el artículo 2 Fracción II de la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 (Actualmente llamada, Ley General sobre Celebración de Tratados), con esto está permitida la participación de un actor local gubernamental para que establezca relaciones propias con otros actores y redes, ya sean de índole nacional o internacional.

En una revisión de los instrumentos signados por los gobiernos locales en su afán de internacionalizar y por ende buscar el desarrollo de la región fronteriza aquí estudiada, se elaboró la siguiente tabla para dar muestra a nivel cuantitativo de lo que hasta estos momentos se tiene en materia:

8. “Acuerdo Interinstitucional”: convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben (Ley sobre Celebración de Tratados, 1992).

TABLA 1. "ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES Y HERMANAMIENTOS SIGNADOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES (ESTATAL Y MUNICIPAL) EN PRO DEL DESARROLLO DE LA REGIÓN FRONTERIZA".

Entidad Federativa	Nivel de gobierno	Acuerdo de Hermanamiento de Ciudades	Instrumento diferente al Hermanamiento de Ciudades	Totales	Que contribuya al Desarrollo de la Frontera (México-Estados Unidos)	Que no contribuye directamente al propio desarrollo de la frontera.
Baja California	Estatad		5	5	3	2
	Municipal	4	1	5	3	2
	Totales	4	6	10	6	4
Sonora	Estatad		13	13	13	
	Municipal	1		1	1	
	Totales	1	13	14	14	0
Chihuahua	Estatad		19	19	3	16
	Municipal	4	1	5	5	
	Totales	4	20	24	8	16
Coahuila	Estatad		2	2		2
	Municipal	6		6	6	
	Totales	6	2	8	6	2
Nuevo León	Estatad		8	8	1	7
	Municipal	23	8	31	14	17
	Totales	23	16	39	15	24
Tamaulipas	Estatad					
	Municipal	4	1	5	4	1
	Totales	4	1	5	4	1

Fuente: Elaboración propia con la información de la SER, 2013

En la tabla 1, podemos observar que la mayor actividad por relacionarse con otros actores gubernamentales se da de manera balanceada entre los gobiernos municipales y estatales, por ejemplo resalta el caso de Nuevo León, donde el más interesado en signar acuerdos tanto de hermanamientos como de otro tipo de entendimiento bajo la figura de *Acuerdo Interinstitucional* es el gobierno municipal, firmando 23 hermanamientos y 8 instrumentos de otro tipo de cooperación teniendo un total de 31 acuerdos frente a 8 acuerdos de otro tipo de cooperación signados por el gobierno estatal, dando un total de 39 instrumentos, de los cuales solo 15 contribuyen al desarrollo fronterizo, al menos desde la teoría.

También podemos ver como Nuevo León es la entidad con mayor grado de relaciones internacionales, esto si lo medimos a través de estos instrumentos, en cambio las relaciones internacionales van más allá de esto, involucra otras cuestiones, actores, paradigmas, etc. Y por el contrario, nos encontramos a un Tamaulipas con una posición geoestratégica poco “explotada” al menos bajo la perspectiva de la cooperación descentraliza de sus gobiernos locales fronterizos, teniendo un total de 5 instrumentos firmados (4 hermanamientos y 1 de otro tipo de cooperación) y de los cuales 4 si activan el desarrollo de la región.

A continuación se presenta una tabla representativa elaborada en base a las áreas y tipologías en las que los gobiernos locales de la frontera norte cooperan, asumiendo que cooperar significa trabajar de manera conjunta sobre “algo” ya concertado:

TABLA 2. “ÁREAS Y TIPOS DE COOPERACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN FRONTERA MÉXICO- EUA”.

Entidad Federativa	Áreas de cooperación	Tipología de la cooperación ⁹				
		1	2	3	4	5
Baja California	Comercio, turismo, medio ambiente, educación, ciencia y tecnología, cultura, deporte, seguridad pública, justicia, asistencia social, planeación, administración urbana, bomberos y protección civil, industria, promoción de la industria, atracción de la inversión.		▪	▪	▪	
Sonora	Agricultura, combate al tráfico y trata de personas, laboral, seguridad pública, turismo, sistema de información geográfica, salud, cultura, economía, ciencia y tecnología.		▪	▪		
Chihuahua	Educación, cultura, justicia, combate a la delincuencia, seguridad pública, educación e investigación, comercio, promoción (del turismo, comercio, inversión, cultura), economía, seguridad, comunicación en situaciones de emergencia.		▪	▪		
Coahuila	Promoción (comercio, cultura, industria, inversiones), educación, seguridad, economía (comercio), desarrollo municipal, recursos humanos medio ambiente, ciencia y tecnología.		▪	▪		
Nuevo León	Promoción (inversiones, turismo, industrial, cultura, economía), cultura, turismo, cooperación económica, tecnología, deportes, personal, desarrollo económico, negocios, medio ambiente, desarrollo municipal.		▪	▪		
Tamaulipas	Cultura, educación, salud, construcción, turismo, tecnología, promoción (inversiones, comercio, industrial, turismo, cultura), desarrollo económico, medio ambiente, actividades productivas y de servicios.		▪	▪		

Fuente: Elaboración propia con datos de la SRE.

⁹ Tipología: 1. Cooperación descentralizada basada en ayuda humanitaria y de carácter asistencialista; 2. Cooperación descentralizada orientada al apoyo a las diversas políticas públicas locales y fortalecimiento institucional; 3. Cooperación descentralizada en el ámbito del desarrollo económico y promoción de actividades en un territorio; 4. Cooperación descentralizada para la presión política para modificar las condiciones generales de ejercicio al poder local; y 5. Cooperación descentralizada hacia el cambio cultural y la relación con la ciudadanía.

La tabla muestra que la cooperación descentralizada formal que se está dando desde los gobiernos locales fronterizos se centra en la cooperación basada (o de tipo) en apoyo a actividades de las políticas públicas locales y fortalecimiento institucional esto por mejorar el buen actuar gubernamental; y están sumamente interesados, al menos así lo muestra la tabla en el desarrollo económico y la promoción de las actividades en los territorios locales.

En un mapeo puntual de los Instrumentos de cooperación descentralizada (tanto de gobiernos locales como de OSC) para la Frontera Norte de México, se ubican otros instrumentos (incluyendo de nuevo a los hermanamientos) que los gobiernos locales pueden hacer con otros actores de la cooperación descentralizada pero del mismo corte, es decir, que también sean gubernamentales:

- *La Conferencia de Gobernadores Fronterizos*, foro creado desde hace más de 3 décadas y tiene como finalidad promover e instrumentar acciones derivadas de la agenda binacional focalizándolas a nivel transfronterizo - regional, también persigue la competitividad (desarrollo económico, agricultura y ganadería, logística y cruces internacionales, turismo, ciencia y tecnología), sustentabilidad (agua, medio ambiente, vida silvestre y energía), seguridad (seguridad fronteriza y protección civil) y calidad de vida (educación y salud) de la población que habita en esta región. Tal instrumento de cooperación se enmarca en la cooperación internacional descentralizada bajo la modalidad horizontal (Declaración de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, 2009).
- *Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada*, tiene como antecedente el año de 1964, cuando tuvo lugar la Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal donde el Sistema de Naciones Unidas aborda el fenómeno de “ciudades hermanas”, pero no fue hasta 1971 que se institucionaliza con la resolución 2861 emitida por la XXVI Asamblea General de Naciones Unidas bajo el tema “El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional”, después de más de 30 años (en 2005), el poder ejecutivo federal en turno, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores atendiendo a tal fenómeno internacional y a la vez, que propiciaba la descentralización, implementa el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Descentralizada (PROMECHCID) concibiendo los acuerdos de hermanamiento

como un instrumento de cooperación viable y posible para los gobiernos locales y su participación a nivel internacional con otros gobiernos locales (en primer momento) para fortalecer su liderazgo y desarrollo local, con ello se remarca la ventana de oportunidad del proceso de descentralización en México. Con la puesta en marcha del Programa se activan sus etapas de operatividad, se incentiva a gobiernos municipales y estatales para que se den a la tarea de crear oficinas para asuntos internacionales con personal capacitado en esta esfera para llevar a cabo asuntos de diferentes tipos a este nivel (internacional) teniendo claro los límites de la entidad administrativa que representa aunada a la política exterior del país (SRE 2013). En efecto, se han logrado avances importantes, sin embargo, el desafío en la coyuntura actual es que los gobiernos fronterizos de México debe definir su agenda estratégica para el desarrollo, con base en una serie de prioridades.

TABLA 3. “HERMANAMIENTO DE CIUDADES POR GOBIERNOS LOCALES DE LA FRONTERA NORTE”.

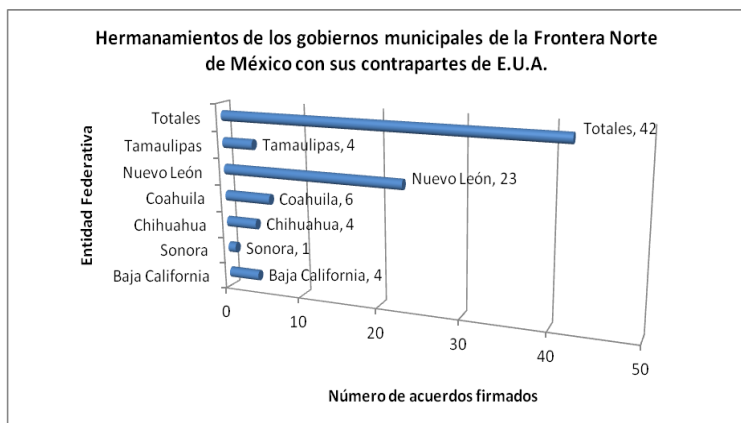
Entidad	No. de Acuerdo de Hermanamiento de Ciudades	Nivel Municipal	Nivel Estatal
Baja California	4	4	0
Sonora	1	1	0
Chihuahua	4	4	0
Coahuila	6	6	0
Nuevo León	23	23	0
Tamaulipas	4	4	0
Totales	42		

Fuente: elaboración propia con datos de la SRE, 2013.

La actividad formal en materia de cooperación descentralizada que tienen los gobiernos locales de la región fronteriza es a través de este instrumento, la tabla 3, muestra el panorama específico para esta herramienta, donde la participación de los gobiernos municipales es la más visible

respecto a, que son los municipios fronterizos quienes interactúan con sus contrapartes de EUA, he aquí la justificación.

GRÁFICA 1. “HERMANAMIENTOS FIRMADOS POR LOS MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA”.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SRE, 2013.

Las redes de gobiernos locales, son otro mecanismo para que los gobiernos locales trabajen en conjunto compartiendo “buenas prácticas” posibles para adaptarse en algún u otro territorio. Las redes son indispensables como puntos de encuentros, sirve de plataformas para el inicio de relaciones de cooperación para implementar acciones concretas, es aquí cuando el trabajo en red ha adquirido importancia en los últimos años. Sin embargo, hay poca cooperación mediante este instrumento, habrá que incentivar a los gobiernos a que hagan uso de él.

La gobernanza multinivel, puede ser visto como un mecanismo de cooperación descentralizada, es aquí donde los gobiernos locales tienen la oportunidad de colaboración, de cabildear e incidir con otros actores. Pero sobre la base de definir sus prioridades para el fomento de la competitividad y el bienestar, reiteramos que la ausencia de tales definiciones ha condicionado que tales gobiernos no aprovechen totalmente el potencial que representa la relación fronteriza en el ámbito internacional o transfronterizo.

En resumen, se presentó un panorama de la situación actual de la cooperación descentralizada que hacen estos gobiernos locales y se tomó

como referencia el *Acuerdo Interinstitucional, Los Hermanamientos* y se encontraron otras herramientas que pueden funcionar para la cooperación descentralizada de los gobiernos locales de esta zona fronteriza.

SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE LAS OSCS.

Desde el propio origen de la cooperación internacional existen actores que sin ser gubernamentales son importantes para la cooperación descentralizada, tales como las Organizaciones no gubernamentales (ONG)¹⁰, que hoy en día han venido jugando un papel importante para detonar el desarrollo local y por ende territorial (Sánchez, 2012: 138-139). Son las organizaciones de la sociedad civil que mediante proyectos con fines de detonar el desarrollo social realizan acciones de cooperación descentralizada, además se articulan en redes binacionales para el caso de la frontera norte del país (Reyes; 2006).

Si bien, las organizaciones de la sociedad civil intervienen en el ámbito de lo microsocioal en muy diverso tipo de actividades, en cuestiones del desarrollo, la lucha por la democracia y el enfoque de derechos (Sánchez, 2012: 154), he aquí la importancia de dar un panorama general y breve de la situación de estas en la región fronteriza.

Marco jurídico que permite la actuación de las OSCs

A nivel federal, el 9 de febrero de 2004 fue fecha importante para estos entes de lo público en el país, ya que, se publicó finamente en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. La Ley constituye un avance en la democratización del país, en abonar más al proceso de descentralización, se puede vislumbrar una nueva relación entre el gobierno federal y la sociedad civil organizada ya que, más allá del marco legal para su actuación, son reconocidas como actores elementales en la construcción

¹⁰ “Las ONGs y Organizaciones Sociales(OS) fueron los principales receptores de estos nuevos paradigmas de atención a la pobreza. La participación conjunta de ONGs y gobierno en torno a programas descentralizados fue gradual y motivada por la orientación que le impusieron los organismos de cooperación externa a los gobiernos locales, más que a iniciativa de éstos gobiernos fueron los Organismos de cooperación los que impulsaron el protagonismo de las ONGs en materia de ejecución de proyectos sociales, debido a la valoración negativa que los organismos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) hicieron de la participación en políticas sociales de los actores políticos tradicionales (partidos y sindicatos) (Cemente: 2003).

del desarrollo social de México, además se institucionalizan formalmente espacios de diálogo e interlocución (Sánchez, 2012: 146).

En palabras de Gabriela Sánchez, menciona que:

[...] La Ley Federal de Fomento reconoce el trabajo de las OSC es de carácter público y está sujeto al fomento federal siempre que las organizaciones cumplan con ciertas obligaciones, como es el de inscribirse en el registro federal de las OSC y obtener la Clave única de Inscripción (CLUNI) (Ibíd., 2012:149).

Esta nueva legislación crea las bases para que se detone una serie de armonizaciones a niveles estatales inclusive a niveles municipales que para hoy en día, por lo menos las seis entidades aquí en cuestión ya cuentan con una ley de fomento, obviamente similar a la nacional y con ello, el mismo procedimiento.

El punto de este apartado es, que se crea un “piso” mínimo para que la cooperación financiera¹¹ hacia estas organizaciones, entendida como la subvención de proyectos sociales que cumplan con ciertos requisitos en la técnica y en el presupuesto ayuden al quehacer del Estado en diversas áreas, que van desde la disminución de la violencia social (juvenil, de género, familiar, etc.); la promoción, educación y defensa de los derechos humanos, sobre todo de las mujeres e infantes; emprendimientos sociales y económicos. Lo antes dicho es un ejemplo de cómo se entiende la cooperación descentralizada hacia las OSCs.

ALGUNOS CASOS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE OSCS EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO.

La Cooperación de Estados Unidos y las ONGS se intensificó desde finales de la década de 1980: la agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional (*US Agency for International Development: USAID*, por sus siglas en inglés) invirtió en las OSC a favor de la conservación de la biodiversidad. Para finales de la década de los noventa, el financiamiento de USAID para México alcanzó seis millones de dólares en el año fiscal del 2000. Alguna parte de ese financiamiento en pro de la

¹¹ En palabras de Ayala (2012:16) “la cooperación financiera concentra líneas de microcréditos, créditos ligados a la adquisición de bienes y servicios nacionales, reorganización o alivio de la deuda externa, entre otros”. El resto de las actividades que no están directamente relacionadas con la cooperación financiera entran, entonces, en la cooperación técnica, la ayuda humanitaria y alimentaria, subvenciones a las organizaciones no gubernamentales, y gestión y ejecución de programas y proyectos específicos”.

conservación llegó a la ONGs mexicanas conservacionistas. USAID ha financiado a la CRUZ Roja Mexicana en casos de desastres (Fox, 2001). Poco se sabe sobre la cooperación real a la región en estudio.

Las donaciones de USAID bajo el rubro de “procesos democráticos” llegaron a 3725 millones de dólares en el año fiscal 2000, e incluyeron cierto financiamiento a las organizaciones cívicas mexicanas (Movimiento Ciudadano por la Democracia, Centro Mexicano para la Víctimas, y Semillas, por mencionar ejemplos). Los 1.2 millones de dólares de USAID propuestos para financiar el trabajo relacionado con VIH/SIDA también están destinados principalmente a las ONGs (internacionales, nacionales y locales). Parte del financiamiento bajo este rubro es para reformas en los sistemas de administración de la justicia, el desarrollo municipal y el fortalecimiento de instituciones legislativas, y pertenece, por tanto, a la categoría de vínculos de Estado a Estado (Ibíd.).

La fundación Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy, NED*), otra entidad de recursos ha desempeñado un papel con un perfil más prominente en el otorgamiento de financiamiento a las organizaciones en pro de los derechos humanos y civiles. En 1997 por ejemplo, la NED otorgó aproximadamente 1.1 millones de dólares a instituciones cívicas mexicanas y a procesos democráticos, incluyendo 37 1000 a Alianza Cívica, 278 000 a través del brazo internacional renovado de la AFL-CIO, y 274 000 y a su afiliado republicano con el Centro Cívico y su brazo femenino (Ibíd.).

Históricamente la cooperación del gobierno de estados Unidos ofrecida a organizaciones mexicanas, se ha enfocado en la planeación familiar, la salud, la cooperación científica, agrícola y educativa, más que hacia el fortalecimiento de las capacidades (*capacity-building*) de la sociedad civil (incluso en estos sectores). Desde finales de la década de 1980, sin embargo, la agencia estadounidense USAID empezó a invertir seriamente en organizaciones mexicanas a favor de la conservación de la biodiversidad, y, en algunos casos, a mejorar la administración de lo que USAID llamó los “parques de papel” de México. Para finales de la década de los noventa, el financiamiento de USAID para México alcanzó seis millones de dólares en el año fiscal del 2000. Alguna parte de ese financiamiento en pro de la conservación llegó a la ONGs mexicanas conservacionistas. USAID ha financiado a la CRUZ Roja Mexicana en casos de desastres (Reyes, 2006).

La cooperación descentralizada actual reviste cambios cualitativos importantes, si bien, un actor que no se debe perder de vista en la región que aquí nos ocupa son las empresas o el sector privado lucrativo, que mediante la responsabilidad social empresarial (RSE), han subvencionado

en especie y económicamente a OSCs locales para que lleven a cabo sus actividades y con ello detonen desarrollo local, es así como este actor apoya a otro actor (ambos no gubernamentales, sino de la sociedad civil) de su mismo nivel, es aquí cuando se da la cooperación descentralizada a nivel horizontal. Ejemplo de ello es la cooperación descentralizada que mediante la bandera de la RSE la empresa IAMSAM DEVELOPMENT GROUP, S.A. de C.V. que financia proyectos de otras OSC en materia de educación, medio ambiente y desarrollo comunitario.

Algunas OSCs que hacen cooperación binacional son Asociación Fronteriza Mexicano- Estadounidense de Salud (AFMES), Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, A.C., La red Planned Parenthood of the Pacific Southwest, entre muchas más, estas se presentan como ejemplos, sin embargo el fin de este artículo no es mostrar un padrón de OSCs que hacen cooperación descentralizada a lo largo de la frontera norte, sin embargo puede ser propuesta de un futuro proyecto.

Además, se puede identificar la serie de subvenciones que se da desde las diferentes dependencias federales a través, estatales y municipales en diferentes rubros, a través de lo que hoy en día se conoce como el *“modelo de contractualización”* empleado con el fin de expedir un contrato por parte de la administración pública a un tercer actor, que por lo regular son OSCs con expertis en algún tema en específico u consultores independientes, es aquí donde se concreta la cooperación descentralizada a través de un contrato con objetivos específicos para que este actor tercero brinde servicios con objetivos determinados en el tiempo y en lo económico.

Otra forma de cooperación que se observa hacia las OSCs de la frontera norte, son las subvenciones que se dan desde algún organismos internacional u agencia de otro Estado (por lo regular de países desarrollador), los ejemplos más comunes son los pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, tales como el PNUD, UNICEF, Fondo para la Democracia; otros como los del Banco Mundial, El BID; de agencias de cooperación tenemos la del Fondo Canadá para iniciativas locales, el USAID, La Agencia Alemana de Cooperación GTZ, La Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo(AECD), Agencia Canadiense de CI , entre otras.

Así también las asociaciones de ONGS nacionales de municipios (FENAM, ALMMAC, AMMAC). Entre las universidades que trabajan proyectos hacia los municipios son CIDE, FLACSO, UNAM, COLEF, UDG, ECOSUR. Las fundaciones HEWLETT, KELLOG, ROSA LUXEMBURGO, FRIEDRICH EBERT, FORD, entre otros (Ponce, Adame, Esther., 2002).

RETOS Y DESAFÍOS

Existen varios retos y desafíos para la organización de la cooperación descentralizada tanto de gobiernos locales como de OSCs, aquí se proponen algunos, sin embargo puede haber muchos más. Entre estos:

Para los gobiernos locales,

- La urgente profesionalización del manejo de un gobierno municipal, capaz de abrir espacios para la cooperación descentralizada ubicando los campos de oportunidad para que esta se dé con un verdadero sentido de necesidad, a través de las oficinas de asuntos internacionales que en la mayoría de los municipios ubicados geográficamente en la franja fronteriza no cuenta con uno. Asimismo, la importante canalización hacia cooperación descentralizada útil para los gobiernos estatales.
- Que el “*modelo de contractualización*”, sea un verdadero campo de acción para las mejores experiencias de los terceros, es decir de las OSCs y que la adjudicación de los contratos sea en un marco de transparencia y rendición de cuentas eficaz. Donde estos terceros no sean producto del “clientelismo” de los gobiernos.
- Se sabe, que los gobiernos tanto municipales como estatales por ley, transfieren ayuda económica a OSCs, que lo hagan en pro del verdadero desarrollo social y no “alimentando” el asistencialismo endémico que se vislumbra en gran parte de las OSCs a través de sus actividades hacia la sociedad.
- Contar con perfiles municipales detallados sobre los nichos de oportunidad para canalizar e implementar la posible ayuda financiera y/o técnica por parte de otros cooperantes, para que realmente se cumpla con los objetivos de la cooperación descentralizada.
- Transitar de un hermanamiento de ciudades a un verdadero modelo de cooperación descentralizada donde las acciones no se queden en un escrito muerto, de buena voluntad, sino que transiten al plano de la acción.

Para OSCs,

- Al igual que en los gobiernos locales, urge la capacitación y profesionalización de las OSCs para que sus proyectos sociales y la canalización de los recursos para la implementación sean exitosos.

- Y en este tenor, también que sus acciones y esfuerzos vayan más allá del asistencialismo, hacia la transformación y prevención de la marginación social.
- Contar con un mapeo de las fondeadoras tanto locales, nacionales e internacionales que apoyan a OSCs.

CONCLUSIONES

A manera de conclusiones, es de considerar que este tema es amplio y relativamente nuevo, es indispensable seguir generando información y conocimiento útil, que sirva de base y/o guía a los funcionarios que llevan a cargo las acciones de cooperación descentraliza en los contextos transfronterizos para que realmente se canalice ayuda que sirva y donde la ciudadanía se vea beneficiada.

Como se pudo ver, no bastan las herramientas de cooperación descentralizada utilizada por los gobiernos locales, en pro de esa cooperación formal con otros actores. En ocasiones herramientas como los hermanamientos están rebasadas y solo responden a simple arranques de “corazonadas” por los gobernantes en turno. Además entre el análisis de gabinete presentado sobre los Acuerdos Interinstitucionales, el documento pudo dar cuenta de que estos acuerdos poco abonan al desarrollo de la región fronteriza.

Las OSCs son actores que llevan pocas décadas de tener un papel relevante como arquitectos del desarrollo social, inclusive haciendo acciones que el gobierno no es capaz de realizar. Estas ven limitadas sus capacidades cuando no tienen recursos para pagar la profesionalización ejercida por el recurso humano que ejecuta los proyectos, o que los propios proyectos en sí, no se puedan poner a funcionar por la limitante económica, técnica y logística, he aquí cuando se debe profesionalizar a tan importantes actores.

Finalmente, no queda más que decir, que es indispensable seguir trabajando en estos temas, es necesario tener más conocimiento de lo que realmente surge con la cooperación entre actores a nivel local.

REFERENCIAS

- Ayala, C. (2012). Aspectos teórico- conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo, en Ayala, C. y Pérez, J. (Coords.), *Manual de cooperación internacional al desarrollo: sus sujetos e instrumentos* (107-136). México: Instituto Mora.
- Chávez, E. (s/f). *Cooperación internacional descentralizada euro-mexicana y participación social para el desarrollo local*. México: Instituto Mora.
- Delgadillo, D., Segura, A. y Ayala, Citlali (2012). Los actores en la cooperación para el desarrollo: una aproximación conceptual descriptiva a su ejecución en el sistema internacional, en Ayala, C. y Pérez, J. (Coords.), *Manual de cooperación internacional al desarrollo: sus sujetos e instrumentos* (107-136). México: Instituto Mora.
- De la Fuente y Fernández, J. (S/f). *Cooperación descentralizada para el desarrollo: retos de su coordinación en terreno*. España: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.
- Díaz, L. (Agosto, 2012). *El nuevo marco jurídico e institucional de la cooperación internacional mexicana: ¿nuevas condiciones para la cooperación descentralizada en el país? Trabajos de investigación en paradiplomacia*, 3, 87- 103.
- Dirección General de Cooperación Política. (2013). Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Dubois, A. (S/f). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo [Versión electrónica]. España: Universidad del País Vasco. Recuperado de, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42>
- FAO (2005). *Desarrollo territorial participativo y negociado*.
- Fernandez, G. (2006). Es el desarrollo el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada. En Olmo, G. E., Sancho, A., Fernandez, G., y et al. (eds.), *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada: superar las inercias y construir nuevos espacios* (Vol.1). Recuperado de, <http://www.mundubat.org/archivos/201206/06-riesgos-y-opportunidades.pdf>
- Figueroa, M. (2008). Reflexiones y recomendaciones sobre los procesos de descentralización y desarrollo regional. En Abardi, A. y Morales, F. (Coords.), *Desarrollo regional: Reflexiones para la gestión de los territorios*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.

- Fox, J. (julio-septiembre, 2001). Evolución de las Coaliciones binacionales a partir de la experiencia México-Estados Unidos. *Revista Mexicana de Sociología*, 63 (3) pp.268.
- Fuentes, A. y González, J. (2003). *Manual de Cooperación al Desarrollo para Entidades Locales*. España: Fondo Extremeño de Cooperación Local al Desarrollo- FELCODE.
- Gobiernos Locales: Acuerdos Interinstitucionales y Hermanamientos [Versión electrónica]. (2013). México: SRE. Recuperado el 2 de octubre de 2013, de <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/gobiernos-locales>
- Ley Sobre Celebración de Tratados (1992). México: Congreso de la Unión
- Martínez, I. y Sanahuja, J. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Madrid: Fundación Carolina- CeALCI.
- Oddone, N. (2013). La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza: el caso de la triple frontera de Monte Caseros, Bella Union, y barra Do Quaraí. *En el Municipio en México: Avances y retos rumbo al siglo XXI* (pp. 25-65).
- Olmo, E. al. (2006). *Diplomacia y Cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones*.
- Olmo, G. E., Sancho, A., Fernandez, G., y et al. (2006). *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada: superar las inercias y construir nuevos espacios* (Vol.1) [Versión electrónica]. Bilbao: PTM-Mundubat, Tercera Prensa y Gakoa Liburuak. Recuperado de, <http://www.mundubat.org/archivos/201206/06-riesgos-y-oportunidades.pdf>
- Reyes, M. (2006). Las ONG´s en Baja California: el caso de los grupos ambientalistas y de mujeres de Baja California, UABC: México.
- Rodriguez, C. M. (S/F). Globalizacion y Desarrollo: Los Desafíos Para América Latina Y El Perú. En *Seminario Regional De Relaciones Económicas internacionales*. Recuperado de, <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/noticias/2/10822/PeruseminRegional.pdf>
- Pavlakovich, V. (2001). *Regional economic indicators, Arizona-Sonora region*. Estados Unidos: University of Arizona, Office of Economic Development y Arizona-Mexico Commission.
- Sánchez, G. (2012). Actores no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo, en Ayala, C. y Pérez, J. (Coords.),

- Manual de cooperación internacional al desarrollo: sus sujetos e instrumentos* (pp.137-158)., México: Instituto Mora.
- Sánchez, G. (2012). *Post-Busan: Las implicaciones para la arquitectura de la cooperación internacional y los nuevos actores*. Motevideo: Encuentro Post-Busan: La implicación de sus resultados.
- Universidad Autónoma de Baja California (2012). *Organizaciones civiles, gestión asociada y desarrollo local*. México: UABC.
- Väyrynen R. (2001). Sovereignty, globalization and transnational social movements. *International Relations of the Asia-Pacific* (Vol.I). 227-246
- Villar, R. (2009). *El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de RedEAmérica*. España: Instituto Universitario de Estudios Europeos.
- Zapata, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*.

Perfil de autores

Susana Liberti

Licenciada en Historia por el Instituto Superior del Profesorado (Buenos Aires, Argentina), maestra en Estudios de Asia y África, con especialización en Medio Oriente, por El colegio de México, doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Jefa del Área de Asia y África del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, secretaria general del CONESCAL, asesora de USAID en proyectos educativos en Nicaragua y Honduras. Ha participado como ponente en congresos nacionales e internacionales sobre temas de Medio Oriente y cooperación internacional, temas sobre los que también ha publicado artículos e impartido conferencias. En la actualidad imparte las cátedras de Política Internacional Contemporánea en el SUAED-UNAM y es profesora de asignatura (Cooperación Internacional, Organismos Internacionales) en la Universidad del Valle de México (campus San Rafael).

María Gabriela Gildo de la Cruz

Obtuvo el grado de Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Colima. Actualmente es Profesora-Investigadora Titular A y Coordinadora de la Maestría en Ciencia Política y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Profesora con Perfil Deseable PROMEP, desde el 2000. Es autora de: *El régimen político de Colima en el proceso de modernización, 1973-2003*, Universidad de Colima, 2008 y coordinadora de los libros: *Reflexiones sobre política y sociedad* y *Sociedad civil, democratización y cooperación internacional para el desarrollo en los mundos regionales*, UNAM, 2009, así como *A política mundial contemporánea. Atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México*, EDUFBA, 2010. Su línea de investigación versa sobre las instituciones políticas y sociales. Actualmente trabaja temas de gobierno abierto, prácticas de gestión pública, sistemas electorales y de partidos.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Licenciado en Administración Pública y Ciencia Política por la Universidad de Colima, titulado con la tesis “*Open Government Partnership* en México y Brasil: La transparencia como responsabilidad

compartida”, misma que obtuvo el *Premio Latinoamericano de Administración Pública* “Gobierno Abierto”, en su cuarta edición. Líneas de investigación: Política Comparada y Gobierno Abierto.

Oscar David Rivera Garrido

Es Licenciado en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey - Campus Estado de México, graduado con Mención Honorífica, es Maestro en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad de Colima en donde obtuvo el Premio Peña Colorada con el mejor promedio de su generación. Actualmente se desempeña como profesor visitante en el Departamento de Español de la Universidad de Dankook en la República de Corea. Ha sido profesor de cátedra en diversos planteles como la Universidad de Colima y el Tecnológico de Monterrey-Colima, además de participar en la Red de Investigación CONACYT Social Civil y Calidad de la Democracia.

Daniel Lemus Delgado

Es Licenciado en Historia por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Estudios Humanísticos por el Tecnológico de Monterrey y Doctor en Relaciones Internacionales Transpacíficas por la Universidad de Colima. Es profesor investigador del Centro Asia Pacífico del Tecnológico de Monterrey. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus líneas de investigación destaca la Cooperación Internacional para el Desarrollo como herramienta de la Política Exterior enfocado en el caso de la República Popular China.

Carlos Uscanga

Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, maestro en Ciencia Política Internacional por la Universidad de Ejime, Japón y Doctor en Cooperación Internacional por la Universidad de Nagoya, Japón. Profesor Titular nivel “C” de Tiempo Completo del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Fue Miembro del Grupo de Estudio para el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas de México y Japón; y del Grupo de Expertos para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y Corea del Sur organizados por la Secretaría de Economía. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Fue Becario por la *Japan Foundation* en el 2002 y por la fundación *Olof Palme* en el 2004. Ha sido Investigador Visitante en Japón en la Universidad de la Prefectura de Aichi, Universidad de Nanzan,

Universidad de Sophia, y Universidad de Aoyama Gakuin; en Suecia en la Universidad de Vaixö y en Estados Unidos en la Universidad de Texas en Austin; además de Profesor invitado en la Universidad de Salamanca en España. Tiene Diversas publicaciones sobre relaciones económicas y diplomáticas entre México y Japón, mecanismos de cooperación regional en el Pacífico Asiático y sobre Cooperación Internacional.

Marcela Reyes Ruíz

Profesor Investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Baja California, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, subdirectora en la misma institución. Es Doctora en Estudios del Desarrollo Global por la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, UABC. Autora de libros, ponencias, reseñas y capítulos de libros en revistas indexadas nacionales e internacionales, es líder del cuerpo académico de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, UABC.

Kenia María Ramírez Meda

Profesor Investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Baja California, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, coordinadora de la Licenciatura en Relaciones internacionales en la misma institución, y estudiante del doctorado en Relaciones Transpacíficas en la Universidad de Colima. Autora de libros, capítulos de libros y artículos arbitrados en revistas nacionales e internacionales, es colaboradora del cuerpo académico de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, UABC.

Yair Candelario Hernández Peña

Cuenta con estudios en Desarrollo en UNAM; Lic. en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC, obteniendo el mérito al mejor promedio de su generación; ha realizado estancias de intercambio e investigación en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, Universidad de Guadalajara- UDG y El Colegio de la Frontera Norte- COLEF; también ha colaborado con varias organizaciones de la sociedad civil y ha participado en proyectos de investigación.

*Sociedad civil, democratización y cooperación internacional
para el desarrollo en los mundos regionales* se terminó
de imprimir en mayo de 2014 en Groppe Impresiones,
calle Hospital, #2295-B, Col. Ladrón de Guevara, Guadalajara, Jalisco.
El tiraje consta de 300 ejemplares.



Participan:

María Gabriela Gildo de la Cruz

Yair Hernández Peña

Susana Liberti

Daniel Lemus Delgado

Juan Jaime Mesina Ramírez

Kenia María Ramírez Meda

Marcela Reyes Ruiz

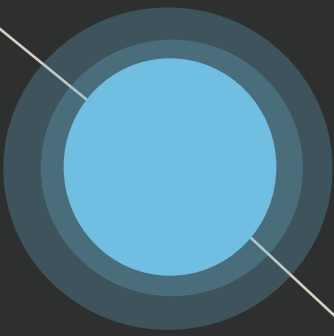
Oscar David Rivera Garrido

Carlos Uscanga Prieto

Este libro integra seis textos expuestos por profesionistas, docentes e investigadores dedicados a los diferentes temas que se exponen en dicho título.

En esta ocasión tocó el turno a la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) de coordinar los esfuerzos de organización, recepción, edición y seguimiento para llevar a cabo la publicación de este volumen, en este tenor, los autores son parte de instituciones como, El Instituto Mora, Universidad de Colima, El Tecnológico de Monterrey, La Universidad Autónoma de Baja California y La Universidad Nacional Autónoma de México

El objetivo del libro es, integrar y evidenciar el trabajo que los autores realizan desde el día a día en sus diferentes instituciones para la colaboración y el desarrollo de temas tan importantes como lo son la cooperación internacional; para ello dar cuenta de la importancia que tiene la sociedad civil organizada o no en la consolidación de esta actividad y por supuesto, como abona al desarrollo democrático de las diferentes regiones a nivel mundial.



ISBN: 978-607-607-197-7

